Doscientos Años del Derecho Electoral en México

Doscientos Años del Derecho Electoral en México



Autores:
Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera

Lic. Carlos Alberto Flores Gutiérrez

A mis seres queridos.

A Yadhira.

"Lo importante no es el poder, sino aquello para lo cual debe servir el poder".

Manuel Gómez Morín

"Pero más ardientemente deseo que todavía sea tiempo de adoptar otro camino que el ya iniciado y que, sin rehuir responsabilidades, sin dejarse llevar por pequeños prejuicios, sin cobardía que se disfrace de impersonalismo o de cualquiera otra cosa igual, pero teniendo bien presente la situación real de México y la verdadera necesidad que existe de organizar políticamente al país, más que de un cambio histórico de hombres, sea posible orientar todo el trabajo actual a la difusión y a la propaganda de las ideas esenciales y a la constitución de grupos o partidos que pueden ser capaces de expresar con fuerza permanente la opinión pública. No rehuir, repito, ni la lucha ni la responsabilidad; no afirmar, tampoco, que sólo el éxito seguro justifica la acción; pero hacer una lucha que no cifre su éxito en la próxima campaña electoral sino en la crítica constructiva desde luego, y como es natural para toda empresa política, en la futura conquista del poder, una vez que pueda contarse con fuerza organizada suficiente para que la lucha no resulte estéril y no se convierta en un puro e inapreciado sacrificio o en una mera dictadura si llega el entusiasmo a tener éxito".

Carta de Manuel Gómez Morín a José Vasconcelos
Noviembre 3, 1928.

INTRODUCCIÓN

El Derecho Electoral en México ha tenido la difícil tarea de ajustar los esquemas estructurales a las nuevas realidades políticas que en el día a día vamos forjando en la sociedad.

Los factores que han devenido en motores de dichos cambios son de carácter variado. Entre los más importantes encontramos la globalización que ha potenciado el triunfo de las democracias a nivel mundial como el mejor sistema de gobierno. Asímismo, se ha dado un auge del sistema pluripartidista y se ha dado peso a la opinión pública y a los medios de comunicación con respecto a los actores políticos y el gobierno, las tendencias económicas mundiales, el involucramiento de nuevos grupos de interés en la política y el gobierno y la existencia de una ciudadanía más interesada en la política y atenta a sus gobiernos.

Los seres humanos nos definimos por la capacidad para crear cultura, preservarla y transmitirla por medio de la educación. Esto implica la presencia de dos elementos inseparables: vida social y lenguaje. Este último ha sido la piedra de toque para la preservación de la experiencia acumulada y constituye, junto con la vida social y el pensamiento abstracto, la indisoluble trinidad que nos ha llevado por encima de los demás animales.

Ningún hombre es una isla, y al ser el hombre un animal eminentemente político, tal como lo definió Aristóteles, encontramos pues, inherente a tal naturaleza la necesidad de un orden, de un gobierno, para el bien común. Eso es lo que justifica la existencia de los gobiernos, del poder. Si bien, en muchas ocasiones ha imperado la ley de más fuerte, la experiencia acumulada de la humanidad ha ido poco a poco desechando lo que no nos sirve, por ello, la aspiración democrática no es una simple fase reciente de la historia humana: es la historia humana.
Así, las democracias van triunfando en todo el mundo, y es manifiesta una clara tendencia a transformar las estructuras institucionales y las formas de gobierno. Esto ha sido el leit motiv del Derecho Electoral en México y el mundo, la eterna dialéctica de las sociedades, nos lleva por las vías de la democracia y la legalidad, la transparencia y rendición de cuentas, por la búsqueda de la convivencia pacífica y la tolerancia, evitando conflictos sociales, a través de la previsión con normas claras y canales institucionales de resolución de conflictos.

El análisis de la naturaleza jurídico doctrinal del Derecho Electoral, nos lleva a definir al Derecho Electoral como "la rama del derecho constitucional que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los que el pueblo, constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión critica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso", siendo sus elementos característicos su autonomía, los valores protegidos, la constitucionalidad, la legalidad, el derecho electoral sustantivo y adjetivo, formando parte de su marco jurídico doctrinal.

El Derecho Electoral es pues, más allá de normatividad, un verdadero sistema de valores y principios como la justicia y la seguridad jurídica, que regula las relaciones humanas con motivo de la elección, designación y remoción de representantes, mandatarios y servidores públicos.

Ya desde el siglo XIX podemos encontrar en la legislación muestras de cómo las sociedades pugnaban por reglas claras en cuanto a las condiciones en que debía gobernarse. El 2 de mayo de 1808, el pueblo español, harto de la opresión francesa, se levanta contra la invasión francesa. Al mismo tiempo que el pueblo se rebela, también se organiza políticamente, creando las llamadas Juntas. Hay una convocatoria de las Cortes de Cádiz, en las que se elabora una Constitución, la primera en España, que cree en las ideas ilustradas. Fue promulgada el 19 de marzo de 1812 siendo, por supuesto, aplicable también en la Nueva España.

Resultado de la Revolución Francesa, que revolvió al mundo en busca de libertad e igualdad y fraternidad, así como la Independencia de los Estados Unidos de América, todo el siglo XIX se vio inmerso en la búsqueda de nuevas formas de gobierno y ordenamientos jurídicos más justos, por lo cual, podemos encontrar en la historia, nuestra transición hacia la Independencia y por ende, la formación de una nueva Constitución para ese naciente Estado, donde se destaca, obviamente, al ser un estado independiente, con el derecho de elegir su forma de gobierno, autodeterminarse y elegir a sus gobernantes, todo un entramado orgánico con el fin de determinar normas, procedimientos e instituciones que forman el antecedente primero del Derecho Electoral del México independiente.

Tales ordenamientos fueron el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, La Constitución Federal de 1824, las Leyes Constitucionales de la República de 1836, Las Bases Orgánicas de la República de 1843, La Constitución de 1857, resultado del México liberal, siendo este último ordenamiento el que estuviera vigente a fin de siglo, cuando nuestro país vivía bajo la dictadura del General Porfirio Díaz, en tales condiciones, que se generaría el estallido de la Revolución Mexicana.

En este marco comienza el Derecho Electoral del siglo XX. Porfirio Díaz, además de ser Presidente de nuestro país por más de treinta años, violó la actuación independiente de los poderes legislativo y judicial, invadió la soberanía de las entidades federativas y limitó las libertades políticas, a favor de un mando cada vez más centralizado, personalista y autoritario. Las elecciones presidenciales eran meros rituales con los cuales pretendía legitimarse el dictador, y sus campañas no eran otra cosa que actos de auténtico autoculto al hombre, a través de una normatividad promulgada para tales efectos: la Ley Electoral de 1901.
Son estas condiciones políticas, aunado a la terrible desigualdad de clases sociales y a la pobreza que existía entre obreros y campesinos (la mayoría de los mexicanos) el caldo de cultivo que propicia, inexorablemente, la Revolución Mexicana encabezada por Francisco I. Madero. El triunfo de dicha lucha se corona con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente hasta nuestros días.

El periodo post revolucionario fue prolijo en la creación de leyes y decretos en materia electoral, 22 leyes y decretos de 1917 a 1991. Dichos ordenamientos jurídicos pretendían en un inicio hacer válidos los principios fundamentales que dieron origen a la Revolución Mexicana: no reelección, sufragio efectivo, elección directa y mayor libertad en la participación política.

Es importante destacar, que si bien el sufragio popular era un derecho fundamental de la Constitución de 1857, éste mismo estaba restringido a los hombres mayores de edad y "con un modo honesto de vivir". Es hasta 1953, que se publica en el Diario Oficial el nuevo texto del Artículo 34 Constitucional que rezaba: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir". Fue en 1955, en las elecciones del 3 de julio las mujeres acuden a emitir su voto a las urnas, para elegir Diputados Federales XLIII Legislatura.

La doctrina ha dividido en tres etapas el Derecho Electoral del México del siglo XX, a saber: a) la etapa formativa de 1946 a 1963, donde se gestó el PRI como partido hegemónico y nace el PAN, en 1939, como una oposición real al partido-gobierno; b) la etapa clásica de 1963 a 1979, caracterizada por la deformación de la representación política, la exclusión de actores importantes y la consecuente falta de credibilidad a los procesos electorales; y c) la etapa posclásica de 1976 a 1988, donde se consolida en México el llamado "Estado de Partidos". Los terribles excesos de esta "dictadura perfecta" como la llamaría el escritor peruano Mario Vargas Llosa, traerían como consecuencia que la oposición apuntara la necesidad de una nueva ley electoral y de una cruzada a para recuperar al menos un poco, la credibilidad en el sistema político mexicano impuesto desde hace más de 60 años.

En 1990, se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (COFIPE), con el consenso de cinco de los seis partidos representados en el Congreso, buscando la transparencia y credibilidad de los procesos electorales, el ideal de siempre, el postulado por Madero. Así, nace un Instituto Federal Electoral (IFE) ciudadanizado, se instala el Tribunal Federal Electoral, se elabora un nuevo padrón electoral confiable, la nueva credencial para votar con fotografía, con reconocimiento de validez como documento oficial, así como reformas en materia penal electoral, tipificando conductas como delitos en materia electoral.

Como consecuencia del proceso electoral de 1994, que resulto ser uno de los más accidentados en toda la historia del México moderno, surge la reforma realizada el 22 de agosto de 1996 a la Constitución Mexicana misma que constituyó uno de los mayores avances en materia electoral. Entre las principales características de esta reforma innovadora encontramos los relativos a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo; la garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del organismo depositario de la autoridad electoral, así como trascendentes innovaciones en el ámbito de la justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local.

Durante el segundo semestre de 1996 se logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad que regula los procesos electorales en México, el cual comprendió importantes cambios e innovaciones tanto a nivel del ordenamiento constitucional como de la legislación reglamentaria en materia electoral, el COFIPE.

Nos referiremos de manera más puntual a tales reformas:
Integración de Poder Legislativo de la Unión.

En la Cámara de Diputados se fija el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por ambos principios; se fija un nivel máximo de sobrerepresentación de ocho puntos en la relación votos-escaños para todo partido político; y en la Cámara de Senadores se incorpora el principio de representación proporcional.

Régimen jurídico de los partidos y asociaciones políticas.
Se establece un procedimiento único para que una organización política obtenga el registro como partido político nacional; se flexibilizan los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional; se incrementa el porcentaje requerido para que un partido conserve su registro; y se reconoce la figura de las agrupaciones políticas nacionales.

Condiciones de equidad en la contienda político electoral.
Garantías de mayor equidad para los partidos en el acceso gratuito a la radio y televisión durante las contiendas electorales; realización de los monitoreos muestrales de los tiempos de trasmisión en los espacios noticiosos; reconocimiento del derecho de aclaración informativa; prevalencia del financiamiento público sobre otros tipos de financiamiento; redefinición de las modalidades del financiamiento público; prohibición de aportaciones anónimas; nuevos límites al financiamiento de simpatizantes; mayor fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas; y modificación de las reglas para que el Consejo General del IFE determine los topes de los gastos de campaña.

Integración y atribuciones del Instituto Federal Electoral.
Exclusión de toda participación y representación del poder ejecutivo; creación de las figuras de la Presidencia del Consejo General y de la Secretaría Ejecutiva; nueva fórmula para la integración del Consejo General; ampliación y redefinición de de las atribuciones del Consejo General; creación de comisiones permanentes del Consejo General; ajustes en la integración y atribuciones de los Consejos Locales; y ajustes en la integración de los Consejos Distritales,

Coalición para la postulación de candidaturas comunes.
Extensión del derecho de formar coaliciones a las elecciones de senadores de representación proporcional, y mayor precisión en el rango de las coaliciones parciales.

Justicia electoral.
Reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral; protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos; revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales; incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; y readscripción de la facultad de calificar la elección presidencial.

Regímenes electorales locales.
Prescripción para que las constituciones y leyes de los estados incorporen principios y garantías fundamentales en materia electoral; y conversión de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa en el Distrito Federal.

Todos los referidos antecedentes en materia electoral, nos permiten aterrizar en el Derecho Electoral mexicano contemporáneo, que comprende desde 1996 hasta nuestros días, permitiendo un desarrollo democrático muy importante con campañas competitivas, contiendas reales, mayor equidad en los procesos electorales y mecanismos de alternancia probados. Los tiempos de PRI-gobierno han quedado atrás y los retos hoy consisten en fortalecer y perfeccionar el sistema electoral y más aún, hay quienes afirman que otra reforma electoral es innecesaria si no se acompaña con una profunda reforma al sistema político, con cuestiones como la reelección inmediata o el equilibrio de poderes.

Con respecto a las entidades federativas, todas tienen su Constitución local y sus respectivas leyes electorales, bajo las bases comunes del artículo 116 de la Carta Magna y de numeral 122 del mismo ordenamiento para el Distrito Federal; así, vivimos un federalismo que reserva para la facultad legislativa como la ejecutiva electoral. Como sabemos, la vida democrática de las entidades federativas puede ser madura, o contrario sensu, puede ser autoritaria y corrupta, como ejemplos de esto último, mencionamos el caso de las elecciones del 2000 en Tabasco, que dieron lugar a un proceso de investigación por parte de la Cámara de Diputados federal y un proceso jurisdiccional que derivó en la repetición de las elecciones a gobernador.

La judiciabilidad de las cuestiones electorales es una de las características del Derecho Electoral mexicano contemporáneo. En 1996 se sustituye el Tribunal Federal Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hemos destacado dentro de la presente investigación, tres casos paradigmáticos en los que se configura la realización de la jurisdicción electoral de dicho órgano en medio de una serie de discusiones doctrinarias respecto a la pertinencia jurídica de la misma, siendo estos, el Caso Tabasco, el Caso Yucatán y el Caso de la Calificación de la Elección Presidencial del 2006.

El término "judicialización de la política" ha sido utilizado desde entonces de forma corriente entre la opinión pública para referirse a este aspecto, que dada la naturaleza misma de las cuestiones electorales, son situaciones que involucran a las ciudadanía, a los medios de comunicación y que son incluso, observados a nivel internacional. Sin embargo, lo más delicado es, que pudiera estar latente un posible conflicto social, justificado o no, y que debe evitarse a toda costa precisamente, con reglas claras, certeza jurídica y justicia electoral.

Como nos referimos anteriormente, la tipificación los delitos electorales nació a fin de dar certeza a las elecciones y tutelar como bienes jurídicos la certeza, imparcialidad, objetividad, transparencia y equidad en la competencia.

Criminalizar las conductas relativas a los procesos electorales responde a la necesidad de evitar que quienes tengan funciones sustantivas como servidores públicos, funcionarios, candidatos partidistas, entre otros, propicien condiciones de inequidad o parcialidad extrema. Estas conductas fueron la constante en todo el siglo XX, desde la dictadura de Porfirio Díaz hasta los tiempos del PRI-gobierno.

No obstante, actualmente se presentan delitos electorales, la diferencia es que hoy se cuenta con instituciones que tienen las armas para sancionar estas conductas como la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE).

Al arribo del siglo XXI, la legislación sobre delitos electorales ha evolucionado. Se específican conductas que pueden considerarse lesivas a la objetividad, parcialidad y seguridad jurídica a la que deben someterse los instrumentos formales de los procesos electorales. Sin embargo, queda pendiente evaluar la implementación de dichas reformas desde que fueron instituidas, revisar su eficacia, su incidencia y el abuso de la denuncia como un acto proselitista más, la escasa actividad jurisdiccional excitada por la representación social y la pertinencia de la expresión gramatical y literal de algunos tipos penales.

La contienda electoral del 2000 marcó un hito en la historia de México. Se cristalizó el esfuerzo de actores políticos, sociales y de la ciudadanía en general, que desde hacía años con sus demandas abonaron para la creación de condiciones para un ambiente electoral democrático. Por vez primera ascendía al poder un Presidente de la República de un partido político distinto al PRI. Si bien desde 1997 dicho partido había dejado de gozar de la mayoría absoluta en el Congreso, la ciudadanía con su participación en el 2000, recuperó su confianza perdida en el sistema electoral mexicano.

El aspecto de la psicología colectiva es importantísimo. La historia de nuestro país no se lee con aburrimiento. Quienes hayan vivido el asesinato de Colosio en 1994, o la caída del sistema electoral en detrimento del candidato Cuauhtémoc Cárdenas, en 1988, por nombrar dos sucesos que significaron un punto de quiebre en nuestro sistema electoral, tenían sobradas razones para desconfiar (hasta antes del triunfo del PAN y de Vicente Fox en el 2000) del modo en cómo que se llevaban las elecciones en nuestro país. Por fin el voto de los mexicanos se respetaba y todos los actores políticos y sociales reconocieron en la vía electoral el camino para llegar al poder. El Instituto Federal Electoral se erigió como el árbitro capaz de normar la contienda y, sobre todo, con un alto reconocimiento por parte de la sociedad. El reto era consolidar nuestra democracia y el primer ensayo se daría en las elecciones intermedias del 2003, fueron los primeros comicios inmersos en la normalidad democrática. Contrario a las espectativas, el principal ganador fue el abstencionismo: 58.32 % de los ciudadanos no acudió a las urnas. Desde entonces se notaba un descontento ciudadano en el funcionamiento del sistema político, aunque el sistema electoral funcionaba bien en términos generales.

La prueba de fuego para nuestro modelo electoral se presentaría hasta 2006. Eran las primeras elecciones federales después de la alternancia lograda después de más de 70 años del PRI en el gobierno. Este proceso electoral presentó variables nunca vistas en la historia política de México: alto grado de polarización de los actores políticos, una sucesión presidencial "adelantada", un esquema de financiamiento y gasto de los partidos políticos inusitado, instituciones democráticas en proceso de consolidación.

Además, para estas elecciones si dio uno de los cambios más notables en la legislación electoral de los últimos años, que fue el derecho a votar a los mexicanos en el extranjero, como sucede en las democracias más consolidadas del mundo.

El reconocimiento de los derechos políticos de los connacionales tuvo su fundamento en la contribución que hacen a la economía nacional. Por ejemplo, el monto de las remesas enviadas en el 2006 fue de 21 mil 295 millones de dólares, lo que significó la segunda fuente de divisas después del petróleo. Esto demostró que el vínculo de los mexicanos en el extranjero con su patria, de los cuales el 98% radica en Estados Unidos, seguía incólume. Los trabajadores migrantes tenían más que ganado el derecho a votar para elegir a gobernantes.

Pese a esta nuevo derecho, la participación de los mexicanos en el extranjero en esa primera elección federal del 2006 fue escasa. Esto representa un nuevo reto en materia electoral para que se ejerza este derecho y se promueva la participación en las comunidades de migrantes.

Regresando al aspecto de la competencia electoral del 2006, quedó evidenciado que las reglas electorales estaban desfasadas de la realidad política y el proceso estuvo en riesgo por las diversas irregularidades presentades en la contienda, según lo señaló en su sentencia de calificación de la elección el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La primera irregularidad fueron las declaraciones públicas del presidente de la República que, por su parcialidad, rompieron con el principio de neutralidad política que debía asumir como jefe de Estado.
El segundo aspecto fue la participación de grupos empresariales en la contratación de spots en contra de uno de los candidatos presidenciales, lo que representaqba una violación a la ley, pero contradictoriamente no se estipulaba ninguna sanción para este tipo de conductas.

El tercer punto fue la proliferación de ataques, lo que se conoció como guerra sucia, entre los distintos actores políticos. El mismo TEPJF dictó que hubo iniquidad en el número de mensajes negativos en contra del candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, sin embargo, el candidato también participó en este tipo de mensajes por lo que la sanción de la conducta quedaba sin materia.

Pero sin duda el aspecto que generó el conflicto postelectoral fue lo cerrado de la contienda y la mínima diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar. Felipe Calderón ganó la elección con una ventaja de 233 mil 831 votos sobre López Obrador, quien diseño una estrategia político-electoral con miras a realizar un recuento de votos y conseguir la nulidad la elección.

Más allá de los pronunciamientos políticos, lo que esta investigación trata de poner sobre la mesa es cómo ha sido la construcción de las reglas electorales en México y las visicitudes que han tenido que sortearse para tener un sistema electoral confiable que inhiba comportamientos ilegales y dé armas a las autoridades electorales para normar la contienda.

La historia del derecho electoral mexicano cierra con la reforma constitucional electoral del 2007-2008, creada a partir del conflicto postelectoral del 2006. Fue aprobada por amplio consenso en ambas cámaras, y en 30 de las 31 legislaturas de los estados. Los cambios a los artículo 41 y 134 de la Constitución entraron en vigor el 14 de noviembre de 2007. El ajuste de las reglas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entraron en vigor el 15 de enero de 2008.

En términos generales, la reforma electoral redujo el financiamiento público a los partidos políticos, acortó la duración de las campañas electorales, reguló las precampañas, estableció un nuevo régimen para el acceso a radio y televisión, fijó criterios de fiscalización y rendición de cuentas además de que reestructuró administrativamente al IFE.

También fijó la prohibición de que las autoridades promuevan su imagen en publicidad y propaganda de la gestión pública dentro de la campaña electoral; se instituyen las elecciones simultáneas o concurrentes; se prohibe le afiliación corporativa a los partidos políticos y establece bases constitucionales para que en las legislaciones locales se la una homologación de normas electorales en cuanto a topes de financiamiento, duración de campañas; fiscalización, sanciones, regulación de precampañas, etc., todo con el fin de mejorar la calidad democrática de nuestro país.

En el marco de la Ley de la Reforma del Estado, la reforma electoral es un parteaguas en las elecciones en México. Decía Hegel que la historia es el progreso de la conciencia de la libertad, es así como a través de la presente investigación hemos pretendido introducirnos, envolvernos en el proceso de irnos convirtiendo en lo que hoy somos como sociedad mexicana, en la construcción de una democracia política, pero también económica y social que establezca condiciones para la realización de los fines últimos del hombre y la sociedad.

Así, el único deber que tenemos con la historia es reescribirla...

CAPITULO I
CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO ELECTORAL

Ya que el objetivo central de la presente investigación consiste en identificar la trascendencia relativa a la evolución del derecho electoral y su impacto en el México contemporáneo, será necesario conocer en este primer capítulo su naturaleza jurídica, sus elementos, su relación con otras ramas del derecho. Además de otras cuestiones inherentes al Estado, la democracia y el régimen de partidos, los cuales, tienen vínculo estrecho con el origen y el fundamento legal del derecho electoral.

1.1. ELEMENTOS.

La función social del derecho se erige como el aparato normativo imprescindible de toda sociedad, no sólo por su aportación progresista que ha buscado históricamente la reglamentación de la conducta de los hombres, sino por la de alcanzar, valores supremos como la paz, equidad, libertad, igualdad, dignidad, seguridad jurídica, bien común, orden y justicia. Bajo esta perspectiva, no hay sociedad racionalmente organizada que carezca o pueda prescindir del derecho, "como un instrumento regulador de los actos individuales y colectivos en una sociedad"1.

Siendo así, puede argumentarse que el derecho electoral como toda rama jurídica se ha venido construyendo con el concurso de otras disciplinas. Sin embargo, el derecho electoral cuenta con características propias que lo identifican y lo distinguen de otras ramas jurídicas, en virtud de que sus elementos y naturaleza perfectamente están delimitadas. Al respecto, Galván Rivera2 dice, que el derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada -criterio legislativo-; porque se han instituido tribunales electorales especializados -criterio jurisdiccional-; porque existe literatura jurídica especializada en la materia -criterio científico-, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema.

[1] Flores García, Fernando. El Derecho Electoral Mexicano. Breve Panorama y Reflexiones. Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional del Derecho Electoral. México. Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. 1993. p. 636

[2] Galván Rivera, Flavio. El principio de legalidad en materia electoral. Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. *Op. cit.* 1993, pp. 678 y 679.

Respecto a la relación con otras ramas jurídicas, es decir, cómo se formó y concibió el derecho electoral, Cabo de la Vega3 opina: "el derecho electoral es tributario del derecho constitucional, en el sentido de que depende directamente de los principios de democracia política establecidos en las Constituciones. E incluso más allá de ellas, en el consenso político y democrático en que se asiente la convivencia pacífica y en el que la misión principal del juez electoral es hacer cumplir el orden constitucional sancionando las posibles alteraciones a la sinceridad del escrutinio.

El derecho electoral es igualmente tributario del derecho administrativo en el sentido de que todos los procedimientos de los procesos electorales provienen de la jurisdicción administrativa así como de las técnicas de que se vale el derecho electoral provienen en su mayor parte del derecho administrativo. Por último, el derecho electoral también depende del derecho civil puesto que algunos de sus conceptos más importantes como son ciudadanía, domicilio o residencia provienen del derecho privado, por lo que ciertas cuestiones electorales se plantean con cuestiones prejudiciales civiles: determinación de estado, capacidad, etcétera".

En este sentido, Covarrubias Dueñas4, lo define "como el conjunto de normas de derecho que tienen como finalidad la regulación de las formas y procedimientos a través de los cuales se transmite el poder en México (Legislativo y Ejecutivo); el ejercicio de los Derechos Políticos de los ciudadanos, a saber, votar, ser votado y de asociación y de los medios de impugnación a través de los cuales se proteja la constitucionalidad y la legalidad de los diferentes actos y resoluciones electorales".

Por su parte, Armenta Ponce De León5, señala: "El derecho electoral es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica." El autor referido, señala que el derecho político es denominado como derecho público y dentro de este se inserta el derecho electoral.

---

[3] Cabo de la Vega, Antonio. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. México. UNAM -Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994. pp. 92-93

[4] Cavarrubias Dueñas, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. México. Porrúa. 2000. p. 112

[5] Ponce De León Armenta, Luis. Derecho Político Electoral. México. Porrúa, 1998. p. 4.

Cabe destacar, que para algunos autores, como Pérez de los Reyes6, el concepto de derecho electoral alude a dos sentidos: uno amplio y otro restringido. En sentido amplio, se encuentran las disposiciones de derecho consuetudinario que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos. El derecho electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos.

Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todos los comicios electorales: desde las candidaturas hasta la verificación de la elección. Dentro de esta idea es correcto considerar, por ejemplo, cuestiones del sistema electoral, puesto que no hay duda que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal.

El aspecto estricto de derecho electoral se refiere únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan el derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Tal concepto alude al derecho de sufragio y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección y de la configuración de este derecho de participación.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano7 señala que: "El derecho electoral es la rama del derecho constitucional que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los que el pueblo, constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso." Consideramos que esta definición es una de las más completas debido a que señala e incorpora todos los aspectos posibles para que el electorado haga valer sus derechos.

El Instituto Federal Electoral (IFE)8 lo define de la siguiente manera: "El Derecho Electoral es una rama autónoma del derecho público que establece las normas que señalan las características del sufragio; los derechos y obligaciones de los electores; las formas a través de las cuales, los ciudadanos eligen a sus representantes para integrar

---

[6] Cfr. Pérez de los Reyes. Marco Antonio. Origen del Derecho Electoral y Procesal Electoral en México. Anuario Mexicano de Historia del Derecho. Volumen XVIII. México. UNAM. 2006. p. 293

[7] Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, México. Porrúa-UNAM. 1994. p. 986.

[8] Instituto Federal Electoral. Conceptos y Antecedentes del Derecho Electoral. México. IFE. 1995.

distintos órganos de representación; los sistemas y formulas para elegir a los representantes, los derechos y obligaciones de los partidos políticos y de los candidatos; la integración y competencia de las autoridades electorales, la celebración, calificación y resultados de las comisiones; los mecanismos de defensa legal de los actos y resoluciones electorales; así como las infracciones, faltas y sanciones administrativas."

Por lo que respecta a los elementos que componen el derecho electoral Covarrubias Dueñas9 considera los siguientes: la autonomía, los valores protegidos, la constitucionalidad, la legalidad, el derecho electoral sustantivo y el derecho electoral adjetivo, los cuales por supuesto forman parte de su marco jurídico-doctrinal. Revisemos con mayor detenimiento cada uno de estos elementos.

A) Autonomía.

Bajo este elemento, se pretende analizar si el derecho electoral es autónomo, es decir, si su esquema particular y sus instituciones, pueden considerarse como un subsistema jurídico propio. Dentro de este elemento, interactúan otros como es su propia evolución histórica, así como los sucesos políticos, legislativos (los cuales están esgrimidos en sus fundamentos constitucionales), doctrinales, jurisprudenciales, académicos y procesales

Históricamente se considera al derecho electoral como parte del derecho constitucional, siendo que sus bases, están en la Constitución de la República. Es necesario aclarar que un concepto es la organización y estructura de los poderes formales y otra es la forma en que debe ser trasmitido el poder con base en el ejercicio de los derechos políticos y los contenidos judiciales a que se deben sujetar los poderes.

Respecto al elemento doctrinal y académico, es importante recordar que la doctrina es el conjunto de conceptos e ideas formuladas por los juristas y se transmiten en la enseñanza del derecho. Por ello, existe estrecha relación con el papel que actualmente juega el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual es competente para desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia. Lo que lo vincula a las instituciones de educación en el país, al Instituto Federal Electoral, a los partidos políticos, las agrupaciones y asociaciones políticas y los medios formadores de opinión pública.

---

[9] Cfr. Cavarrubias Dueñas, José de Jesús. *Op. cit.* p. 115-125

En cuanto al criterio jurisprudencial, se puede señalar que el legislador, a nivel federal, actualmente faculta al Tribunal Electoral para que sea éste el que, con su jurisprudencia, integre normas de derecho electoral. En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece lo siguiente:

Artículo 232.- "La Jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;
Cuando las Salas Regionales en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique, y
Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior"…

Tal precepto de la Ley Orgánica, en armonía con los artículos 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2 y 95 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no tendrían ninguna razón de ser si no fuera factible integrar normas jurídicas; claro está, haciendo uso prudente de tal facultad.

En cuanto a la dimensión procesal, debe señalarse que el Congreso Constituyente de 1917, con apego a la tradición del siglo XIX, dispuso que cada Cámara debería calificar las elecciones de sus miembros, y que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados calificaría la elección del Presidente de la República. De esta manera, quedaron normados sistemas de autocalificación para los primeros, y de heterocalificación para el segundo, por órgano político.

El primer paso que dio pauta hacia la desaparición de los colegios electorales en el país, tuvo lugar el 3 de septiembre de 1993, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto que reformó, entre otros, al artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Antes de la reforma señalada nuestra Carta Magna establecía lo siguiente:

Artículo 60.- "Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros".

Después de la reforma aludida, el artículo 60 establece lo siguiente:

Artículo 60 .- "El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las formulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la Ley"...

Lo anterior trajo como consecuencia la desaparición de los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores para realizar la calificación de las elecciones de sus miembros, pasando tal atribución a los consejos del Instituto Federal Electoral y, en caso de controversia o impugnación, correspondía a las Salas del entonces Tribunal Federal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable sobre las elecciones de diputados y senadores. Sin embargo, al quedar inalterado el contenido de la fracción I del artículo 74 constitucional, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión conservó su atribución para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección presidencial correspondiente a 1994. Dicho artículo, en su fracción I establecía lo siguiente:

Artículo 74.- "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:"

I. "Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma en la que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable."

La culminación de la tendencia iniciada en 1993, se hizo patente dentro del margen de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, puesto que entre otros grandes cambios en la materia, se confió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad expresa de realizar el cómputo final y la declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y de forma implícita, la de calificar dicha elección, además de resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre las elecciones de diputados y senadores.

B) Valores protegidos.

Los principios rectores del derecho electoral son la constitucionalidad, legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, independencia, eficiencia y capacidad, entre otros. Así, a través de dichos principios se trata de proteger los siguientes valores democráticos: soberanía nacional; forma de gobierno; el sufragio, universal, libre, secreto y directo; el pluralismo político; la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales; los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Constitucionalidad.

Como se ha podido advertir, las controversias que en torno al derecho electoral se suscitaban se resolvían fundamentalmente por las propias cámaras, que eran las únicas con competencia para determinar el resultado de las elecciones. Conforme fue avanzando el siglo XIX, el derecho electoral no sería ajeno al proceso de las relaciones sociales, ni de los sucesos de los procesos electorales, ambos codificados en la Constitución. Así, las normas que fueron surgiendo para disciplinar los procesos electorales, tuvieron que ajustarse a un principio constitucional básico: la legalidad, cuya observancia es de importancia fundamental en todo Estado de derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta a los vigentes ordenamientos jurídicos.

D) Legalidad.

El principio de legalidad "es la piedra angular sobre la que se levantan las elecciones y cuya observancia es de importancia fundamental en todo Estado de derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta a los vigentes ordenamientos jurídicos"10. Bajo este principio, es que todas las fases del proceso electoral deben sujetarse estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación, desde la fase previa del registro y empadronamiento de los ciudadanos con derecho al sufragio, hasta la etapa casi final de la decisión de los recursos y el paso definitivo de la calificación electoral. En este sentido, en ningún momento, el proceso electoral debe abandonar el cause legal. Puede afirmarse, sin duda, que en un proceso electoral democrático la razón del Estado y el interés público genuinos coinciden con el respeto cabal del orden jurídico.

---

[10] Galván Rivera, F. El principio de legalidad en materia electoral. Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral). México. UNAM-Instituto de Investigaciones jurídicas. 1993. p. 681

E) Derecho Electoral Sustantivo

Por la naturaleza propia del derecho electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y las legislaciones electorales de los Estados, constituyen un cuerpo jurídico relevante de carácter sustantivo, siendo que establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia político electoral, de las autoridades y de los servidores electorales, además de cuestiones relevantes inherentes al proceso y procedimiento electoral. Por tanto este cuerpo jurídico sustantivo, es reconocido y admitido a través de un sistema jurídico (como es el sistema electoral) dando certeza y seguridad a la sociedad

F) Derecho Electoral Adjetivo.

En materia electoral entran en concurso la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la legislación de los estados. Por lo que dichos ordenamientos, enmarcados dentro del derecho adjetivo, establecen el procedimiento para ejecutar o hacer valer los derechos de carácter electoral y que la doctrina universalmente ha consagrado como el derecho procedimental adecuado y en constante perfeccionamiento, para hacerlos valer.

En este marco de análisis del derecho debemos revisar el concepto de Estado en el que se construye y que es el que le da origen.

1.2. EL ESTADO.

La historia del nacimiento del Estado moderno, tal como lo señala Norberto Bobbio11, es la historia de la tensión entre el sistema polícentrico y complejo de los señoríos de origen feudal suplido por la centralización o monopolio de la fuerza legítima en una instancia parcialmente unitaria y exclusiva, siendo esta el estado territorial centralizado y unitario. No obstante, una vez erigido el Estado –el príncipe y su aparato de poder- en monopolizador de la esfera política, sus interlocutores no fueron ya los estamentos, sino los individuos, súbditos en la sola esfera de su "privado". En el momento culminante de la forma de organización del poder propia de la edad moderna, es decir en el ámbito del estado absoluto, surge el cuestionamiento de la legitimación exclusiva del príncipe a la titularidad del poder por la

[11] Bobbio, Norberto, et. Alt. Diccionario de Política. Siglo veintiuno editores. 7ª ed. México, 1991. pp. 563-570.

burguesía. Es preciso destacar que no se cuestiona las características del estado y del poder, como son: la unicidad de mando, su carácter de última decisión, su posibilidad de aplicación a través de un sólido aparato profesional de órganos ejecutivos y coactivos, todo esto no se cambia, como el objetivo de fondo mismo, la instauración y el mantenimiento del orden.

Es esta burguesía, como fuerza hegemónica de la sociedad organizada, la que lucha y hace suyos los instrumentos necesarios para la determinación del referido orden a través de la fatigosa conquista del poder decisivo (el poder legislativo). Así, los rasgos esenciales del Estado moderno fueron ulteriormente reforzados y perfeccionados, en correspondencia con el progresivo carácter técnico asumido por el gobierno y por la administración, haciéndose indispensables esquemas lógicamente indisputables y convencionales, siendo el principal, precisamente la ley, la norma jurídica.

Hasta nuestros días, el Estado constituye la base que configura la organización social y política de una sociedad, que bajo diversos esquemas de operación. Hace posible la perpetuidad de comunidades cuyos miembros tienen fuertes lazos de cohesión al compartir estilos de vida donde se conjugan diversas costumbres y culturas.

Desde el punto de vista jurídico, el maestro Acosta Romero12 opina que el Estado… “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”.

Desde ésta definición, se le reconoce al Estado un “poder, que ha sido conferido y otorgado por la propia sociedad, para que esta sea guiada y protegida ante las eventualidades que dieran margen a una ruptura del bienestar existente.

Este clima de bienestar se manifiesta en el llamado orden público que implica, por una parte, la obligación del Estado de velar para que existan condiciones de bienestar social y de progresiva calidad de vida para la población y, por otra, impedir que los ciudadanos sean afectados en su vida, en sus derechos y en sus bienes. Si esto llega a suceder, el gobierno debe utilizar los medios legales para sancionar a quienes realicen tales conductas, es decir, debe evitar la impunidad.

---

[12] Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Porrúa. 1986. p. 58.

Así, una de las funciones que corresponden al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común en la sociedad. Se entiende que la conservación del orden público es una de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común, y que el Estado debe garantizar.

El orden jurídico conlleva a un orden público que finalmente sustenta un estado de bienestar en el ser humano al mantener un grado de cohesión para el desarrollo armónico de la comunidad, que se revela como un reconocimiento o permisión de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, a la par que como la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana imponiendo al gobernado determinadas obligaciones, cuyo cumplimiento redunde en beneficio social; consistente entre otras cosas, en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano.

Así, y de acuerdo con el investigador Elías Díaz13, las características generales que corresponden, como exigencia más básicas e indispensables, a todo auténtico estado de derecho pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes: a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general: b) división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; c) legalidad de la administración: actuación según la ley y suficiente control judicial; y d) derechos liberales fundamentales: garantía jurídico formal y efectiva realización material.

Bajo esta perspectiva, el Estado mexicano en mayor o menor medida, ha sido el promotor de la justicia electoral en el país, al consolidar instituciones que velan por la protección de los valores democráticos, así como por los derechos políticos electorales de los ciudadanos. Prueba de ello es la consolidación de instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunarl Eelectroal del Poder Judicial de la Federación. Pero ¿qué entendemos por democracia?

1.3. LA DEMOCRACIA.

Los sistemas políticos o formas de gobierno constituyen los diferentes tipos de organización del poder, en los cuales se manifiesta la contienda política, por la cual cada pueblo confiere a la lucha política una fisonomía particular.

---

[13] Díaz Elías. Estado de Derecho y Democracia. Madrid Taurus Ediciones. 1981. p. 31

Theo Stammen14 define al sistema de gobierno como una totalidad en la cual están integrados y coordinados los diferentes procesos e instituciones políticas, con el fin de llevar a cabo la actividad de gobierno. El mismo Stammen afirma que para comprender un sistema político deben hacerse tres preguntas:

a) ¿Cuáles son las instituciones supremas y decisivas en un sistema de gobierno y cuál es su relación entre sí?

¿Cómo son ocupados en un sistema de gobierno los puestos de mando existentes en las instituciones políticas?
¿De qué manera y hasta qué punto la sociedad de una nación está integrada en cada caso en el proceso político de un sistema de gobierno?

De la contestación a estas preguntas, resultan dos posibles tipos de extremos de sistemas de gobierno que tienen las características siguientes:

El Sistema Constitucional: a) División de poderes, estructura pluralista del poder; b) Formación pluralista y abierta de la voluntad política; y c) Integración política parcial.

El Sistema Autocrático: a) Concentración de poderes, estructura monista del poder; b) Formación monopolizada de la voluntad política; y c) Integración política social.

Stammen15 destaca, así mismo, que una característica específica de la organización del poder en Latinoamérica es la supremacía del Presidente de la República que "...suele convertirse en dictador, no sólo por la relación de las fuerzas reales del poder, sino también por las facultades que la Ley fundamental le otorga".

Los principales tipos de sistemas de gobierno pueden agruparse, de acuerdo a las características e interacción de sus componentes, en totalitarios, autoritarios y democráticos, como lo expone Norberto Bobbio16, para quien la naturaleza del totalitarismo se basa en la penetración y movilización total del cuerpo social, destruyendo cualquier distinción entre el aparato político y la sociedad. Sus elementos constitutivos son la ideología, (explicación indiscutible de la historia y

---

[14] Stammen, Theo. Sistemas Políticos Actuales. España. Guadarrama, 1969. p.47.

[15] *Ibidem*. p.236.

[16] Bobbio, Norberto. Estado Gobierno y Sociedad. Trad. de José F. Fernández Santillán. México. FCE. 1989. p.152.

crítica exacerbada a la situación existente, lo cual impide la creación de cualquier institución u ordenamiento jurídico). El partido único, (el cual se sobrepone al Estado, trastorna la autoridad y politiza a los más diversos grupos sociales para subordinar su comportamiento y lealtad). El dictador (quien gracias a su personalidad característica y voluntad arbitraria ejerce un poder absoluto y es depositario único de la interpretación y aplicación de la ideología) y el terror (que inhibe toda crítica y genera coercitivamente apoyo al régimen). Las condiciones que hicieron posible al totalitarismo son la formación de la sociedad industrial de masas, la persistencia de un ámbito mundial dividido y el desarrollo de la tecnología moderna.

"Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con características de mentalidad); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo); y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de los límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles"17.

Por su parte, Duverger18 explica que "…los juristas contemporáneos se inspiran todavía en este autor, pero con mayor preferencia en su teoría de la separación de poderes que en su concepción de las tres formas de gobierno. Así, clasifican los regímenes políticos según las relaciones internas de los diferentes "poderes", es decir, de los diversos órganos del Estado. Se desemboca de este modo en una nueva división tripartita: regímenes de confusión de poderes, regímenes de separación de poderes (o de colaboración de poderes). La confusión de poderes puede producirse en provecho de un hombre o de una asamblea. El primer caso corresponde, bien a la monarquía absoluta, bien a la dictadura. La diferencia se basa en el modo de investidura, pues, mientras el rey llega al poder por herencia, el dictador lo hace por la fuerza. El segundo caso corresponde al régimen de asamblea o régimen convencional (porque la convención conserva la reputación de haberlo encarnado)".

Dentro de los regímenes de separación de poderes y de los regímenes parlamentarios, encontramos una misma subdivisión general entre las monarquías y repúblicas. La forma regia de la separación de poderes es la monarquía limitada, en la que un parlamento con competencias financieras y legislativas viene a restringir las prerrogativas del rey. La forma republicana de la separación de poderes es el régimen presidencial, cuya más brillante encarnación es el régimen americano.

---

[17] Bobbio, Norberto. *Op.cit.* pp.152
[18] Duverger, Maurice. Introducción a la Política. México. Ariel. 1978. pp. 120-121.

La comparación entre los dos no es artificial: el régimen presidencial fue inventado por los colonos de los Estados Unidos a imagen y semejanza del gobierno de la metrópoli británica del siglo XVIII, que precisamente era la monarquía limitada. El régimen parlamentario se caracteriza por la distinción entre el jefe del Estado, el cual no cumple más que una función honorífica, sin poderes reales, y el jefe de gobierno, que asume la dirección del ejecutivo en el seno de un gabinete ministerial, responsable con él ante el parlamento. Este complejo sistema es la última fase de una evolución que ha permitido pasar de la monarquía absoluta a la democracia, sin cambiar las formas exteriores de un sistema tradicional, pero vaciándolas prácticamente de toda la sustancia.

En México, la forma de gobierno adoptada de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.

Ahora bien, hablar de un "sistema de gobierno o político" cualquiera implica en primer lugar hacer una referencia explícita al conjunto de las relaciones políticas que se establecen en una sociedad. Dichas relaciones tienen que ver con la forma en la que se funda el poder político. Esta forma puede asumir varias modalidades, por ejemplo, autoritaria, democrática, formas combinadas, etc., y adquirir ciertas características para hacer viable la hegemonía política, a través de un sistema multipartidista, bipartidista o de un solo partido, etc.

Así, los sistemas políticos son el campo donde cristaliza la lucha política de los diversos grupos sociales. Esta lucha, sin embargo, refleja preferentemente los intereses específicos de las clases sociales, respecto de todo el sistema económico y social. La ideología de los partidos políticos, base de la expresión política en los sistemas políticos occidentales no es sino la expresión política de los intereses de las clases sociales, con relación a su inserción en el sistema económico social en un momento determinado.

Las fronteras de todo sistema político o de gobierno se encuentran enmarcadas por el tipo de Estado particular de una sociedad y por la configuración de las relaciones políticas concretas. "Las formas de Estado marcan los límites de ese espacio particular que es la escena política, circunscribiendo el marco general del papel de los partidos respecto del bloque en el poder. La escena política concierne a las modalidades concretas de la representación por partidos respecto de la acción abierta o declarada de las fuerzas sociales. La combinación de las formas de Estado y de la configuración de la escena política da los

regímenes políticos"19. El sistema político o forma de gobierno, entonces, aparece delimitado precisamente por la forma de Estado que rodea su espacio. De este modo, para explicar, por ejemplo, el predominio del poder ejecutivo o los regímenes bipartidistas, se debe referir al análisis de la etapa de la formación social, así como a la práctica política de clase, en un período histórico determinado. En el caso de México será destacado este aspecto en los siguientes capítulos.

Una misma forma de Estado no tiene siempre el mismo régimen político. Los regímenes se presentan como variables en el interior de los límites marcados por la forma de Estado, las relaciones y funcionamiento concreto de los partidos.

El sistema político o de Estado no puede inferirse mecánicamente ni extrapolarse, derivándolo sólo de la forma de gobierno. Ésta le brinda el campo de acción, pero aquél reviste sus propias características según su desarrollo y según el nivel alcanzado por la práctica política. Por ejemplo, el Estado liberal puede presentarse tanto en la forma de régimen de monarquía constitucional, como en la República parlamentaria.

Es precisamente la particularidad que presenta cada sistema político y su diferenciación con otros sistemas, lo que permite llevar a cabo el análisis de cada uno de los fenómenos políticos y sus rasgos más relevantes como el presidencialismo, partidos políticos, parlamento, grupos de presión. En sus múltiples relaciones obedecen más que a una desorganizada relación, a una combinación que responde a las necesidades de ese sistema político y en ese propio nivel, y al de todo el sistema de relaciones económicas y sociales, en un contexto más generalizado.

La palabra "democracia" presenta un carácter equívoco. No es meramente una forma de gobierno, también es un modo de vida. En este sentido, hay por lo menos dos concepciones principales de la democracia: 1) como forma de gobierno; y 2) como modo de vida. Al respecto, cabe recordar la tradicional clasificación de las formas de gobierno según el número de personas involucradas en el ejercicio o titularidad del poder político. El de las formas de gobierno incluye a la monarquía o autocracia, la aristocracia u oligarquía y la democracia según si el poder político pertenece al rey; a los aristócratas o la nobleza; o al pueblo20.

---

[19] Nicos Poulantzas. Poder político y clases sociales en el estado capitalista. México. Siglo XXI. 1973. p.416.

[20] Cfr. Bobbio, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Trad. de José F. Fernández Santillán. México. Fondo de Cultura Económica. 1987

La democracia como forma de gobierno es una clase de régimen político que deriva su autoridad soberana y la titularidad del poder político de todo el pueblo, no de un personaje ni de unos cuantos. De hecho, la definición etimológica proviene de dos raíces griegas: demos –pueblo– y kratos –poder o gobierno–. Por tanto, la democracia es el gobierno o poder del pueblo.21 Sin embargo, la democracia como forma de gobierno está inmersa en una configuración más amplia: la democracia como modo de vida. Por esta razón, no debe ser identificada exclusivamente con el gobierno sino además debe involucrar a cualquier organización humana, desde el Estado hasta la sociedad misma.22

No obstante, a la par de estas concepciones de la democracia –como forma de gobierno y como modo de vida– se puede formular una comprensión adjetiva o procedimental como las reglas del juego y una explicación sustantiva como el resultado del juego verdaderamente democrático. La primera consta de una serie de reglas que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas al ejercer el poder político y bajo qué procedimientos. La segunda consiste de la suma de medidas que son el resultado de ser regido democráticamente en la realidad.

De esta manera, las concepciones de la democracia comprenden no sólo una forma de gobierno y un modo de vida sino también una adjetiva y otra sustantiva, como la entrada y salida del juego democrático, respectivamente. Por esta razón, la democracia es una forma de gobierno y una forma de vida en la cual el pueblo puede participar de acuerdo con las reglas del juego en las decisiones colectivas.

De acuerdo con una "definición mínima" de democracia como forma de gobierno, tal como la ha caracterizado Norberto Bobbio23, podemos afirmar que la democracia es un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple que: a) los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta; b) el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y c) están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados

[21] Cfr. Fernández Santillán, José F. La democracia como forma de gobierno. México. Instituto Federal Electoral. 1995

[22] Bobbio, Norberto. *Op. cit.* pp. 218-220.

[23] Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia. México. Fondo de Cultura Económica. 1986. pp. 14-15.

presentar y/ o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.

Ahora bien, las opciones políticas se institucionalizan en un régimen de partidos, que es el siguiente concepto de nuestro análisis.

1.4. RÉGIMEN DE PARTIDOS.

Por régimen de partido o sistema de partidos se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado.24

Hoy en día en casi la totalidad de países del mundo existen los partidos políticos. Éstos han tenido un papel primordial en la mayoría de las formas de gobierno de los Estados modernos, (aun en los Estados autoritarios generalmente se emplea un partido político para justificar la permanencia de una persona o un grupo en el poder).

De acuerdo con Maurice Duverger,25 los partidos políticos surgen en la segunda mitad del siglo XIX y a lo largo de este siglo y principios del siglo XX, no fueron aceptados del todo por la sociedad, se les consideraba un mal necesario. Ningún país los mencionaba en sus Constituciones Políticas, es hasta antes de la Segunda Guerra Mundial cuando se les empieza a mencionar y se limitaban a establecer la libertad de los ciudadanos de asociarse para participar en asuntos de carácter político.26

En la actualidad se define a los partidos políticos como asociaciones de personas que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico, y social que comparten sus miembros.27

Los partidos políticos se han convertido, prácticamente, en el único medio por el cual los ciudadanos tienen acceso (democráticamente) al poder, a participar en la elección de sus dirigentes y representantes populares.

---

[24] Nohlen Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. México. Fondo de Cultura Económica. 1995, p. 38.

[25] Duverger Maurice. Los Partidos Políticos. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 15.

[26] Georgette José Valenzuela.Legislación Electoral Mexicana 1812-1921.*México.Instituto de Investigaciones Sociales.*1992.pág. 11.

[27] Patiño Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano. México. Editorial Constitucionalista. 1996. p. 249.

Han sido clasificados de diversas formas, como señala Georgette José Valenzuela28, "ya sea por el régimen político en el cual surgieron, por sus ideales políticos, económicos o sociales por su ideología o por su postura política (derecha, centro e izquierda); por calificativos morales, o por su origen, funcionamiento, organización, clase social, etcétera".

Patiño Camarena29 señala: "Son los partidos políticos, los encargados de reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes".

Cabe señalar que en México, los partidos políticos constituyeron una realidad regulada en la legislación electoral durante muchos años, pero sin referencia expresa a ellos en la Constitución, como ocurrió en muchos países en los que fue usual la omisión de estas organizaciones políticas, las cuales se estimaban, en muchos casos, como un mal necesario para el proceso democrático. Sin embargo, la evolución de estas formas de agrupación y su papel creciente en la toma de decisiones del cuerpo electoral, llevó a su paulatina inclusión en los textos constitucionales prácticamente en todo el mundo. En México, la primera referencia a ellos aparece con motivo del decreto de reformas constitucionales del 22 de junio de 1963, cuando se crearon los diputados de partido. La plena constitucionalización y elaboración de un régimen jurídico de los partidos políticos apareció con la reforma política del 6 de diciembre de 1977. En el artículo 41 se hizo alusión expresa a que los partidos son entidades de interés público, que su finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

De todo lo anterior expuesto, es pertinente mencionar la clasificación de Giovanni Sartori30 relativa a los sistemas de partidos, la cual debe considerarse como la más representativa en la actualidad. Esto con el fin de comprender la conformación de los partidos políticos.

Sartori divide a los sistemas de partidos en siete clases:

---

[28] Georgette José Valenzuela, *Op.cit. pág. 11*

[29] Patiño Camarena, Javier. *Op.cit. pág.250.*

[30] Cfr. Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid. Alianza Universidad. 1992

Sistema de partido único.
Sistema de partido hegemónico
Sistema de partido predominante
Sistema bipartidista
Sistema de pluralismo limitado
Sistema de pluralismo extremo
Sistema de atomización (Malasia)

Estas clases a su vez, el mencionado autor, las divide en dos: en los sistemas competitivos y no competitivos; quedando de la siguiente manera:

Sistemas competitivos: a) sistema bipartidista; b) sistema de partido predominante; c) sistema de pluralismo limitado y moderado; y d) sistema de pluralismo extremo y polarizado

Sistemas no competitivos: a) sistema de partido único; y b) sistema de partido hegemónico

Características de los dos sistemas.

Para que se le pueda llamar a un sistema de partidos competitivo necesariamente deberá de llevar acabo elecciones libres, en las cuales tendrán que acatar las reglas del juego, respetar por medio del voto la decisión de la población y obtener el poder por la vía pacifica los diferentes partidos políticos que estén compitiendo entre sí.

A) El Sistema Bipartidista.

Este se caracteriza por tener dos importantes partidos, en la cual se presenta una legítima expectativa en la alternancia en el poder y una alta competitividad.

Los países clásicos que operan bajo un sistema bipartidista clásico, son desde la perspectiva de Sartori, Gran Bretaña Estados Unidos y Nueva Zelanda.

Las condiciones de bondad para un sistema que funciona conforme a las normas del bipartidismo serían para Sartori: a) Dos partidos se hayan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de escaños; b) Uno de los partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente; c) Este partido esta dispuesto a gobernar solo; y d) La alternancia o la rotación en el poder sigue siendo una expectativa creíble.

B) El Sistema de Partido Predominante.

De acuerdo con Sartori, lo primero que se debe destacar con respecto a los sistemas de partidos predominante es que, sin duda, pertenecen a la zona del pluralismo de partidos. No sólo se permite la existencia de partidos distintos del principal, sino que éstos existen como legales y legítimos –aunque no forzosamente eficaces– competidores del partido predominante[31]. Por tanto el sistema de partido predominante es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica. O sea que un sistema de partido predominante lo es en la medida en que, y mientras, su principal partido se vea constantemente apoyado por una mayoría ganadora de los votantes. De ello depende que en un momento determinado un partido predominante puede, en cualquier momento cesar de ser predominante.

C) Los Sistemas de Pluralismo Limitado y Moderado.

Cuando los sistemas ostentan más de dos partidos importantes se dice que estamos ante el pluripartidismo. Sin embargo, según Sartori, la dinámica competitiva entre los partidos es sustancialmente distinta cuando se trata de menos de cinco partidos que cuando se trata de seis o más partidos.

En ambos casos estamos hablando sólo de las organizaciones políticas que cumplen con los criterios de tener capacidad de coalición y/o de intimidación. En este tipo de sistemas, difícilmente un partido tiene mayoría en los órganos parlamentarios y, por lo tanto, es remota la existencia de un partido de gobierno. Entonces, por lo regular surgen coaliciones de dos o más partidos con el objeto de generar un gobierno y de que sean aprobadas las normas de gobierno en el parlamento. En el pluralismo moderado, la conformación de una coalición gubernativa normalmente lleva implícita la de una coalición de oposición, lidereada por la segunda fuerza electoral. En esta situación, la lucha político-ideológica por el centro del espectro partidario cobra crucial importancia, pues son las coaliciones centristas las que tienen posibilidades de éxito en las contiendas electorales y por lo tanto en la conformación de los gobiernos y en el ejercicio de la función gubernativa.

El sistema de pluralismo moderado se va a caracterizar por tener una competencia centrípeta, es decir, que dirige hacia el centro; tener una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes; y, una configuración de coalición bipolar.

---

[31] *Ibidem*. pp. 248-249

D) El Sistemas de Pluralismo Extremo o Polarizado.

Los sistemas de pluralismo polarizado, en cambio, producen un alto nivel de fragmentación político-ideológica entre los partidos, lo que dificulta la conformación tanto de coaliciones de gobierno como de coaliciones opositoras. En consecuencia, se origina un fuerte proceso de diferenciación entre los partidos que se alejan del centro como resultado de las tendencias centrífugas de la competitividad. En este tipo de sistemas cada partido requiere afianzar su identidad y por ese motivo evitan formar coaliciones. Este es el único sistema en el que incluso los partidos opuestos al sistema, en el sentido de que no suscriben los términos de la competencia, podrían llegar a ser importantes, porque conservan cierta capacidad de coalición, pero fundamentalmente porque, dado el caso, pueden aplicar elevadas dosis de intimidación.

Por otro lado, y refiriéndonos a los sistemas no competitivos, el mencionado autor señala que un sistema es no competitivo, "si, y sólo si, no permiten elecciones disputadas"32

A) Sistema de Partido Único

El sistema se caracteriza, como indica su nombre, cuando solo existe un partido mediante algún grado de represión para que no predomine el pluralismo de partidos, ya sea mediante la absorción o prohibición o simplemente la desaparición de los partidos.

Para Sartori los sistemas unipartidistas son policromos en cuanto a la intensidad de la represión, del control restrictivo, y por tal motivo los divide en tres:

El unipartidista totalitario representa el grado más elevado de omnipresencia, movilización y control monopólico del partido sobre toda la experiencia vital de los ciudadanos

El unipartidista autoritario, carece de una ideología fuerte y de una opacidad de movilización, y su control no va, por lo general, más allá de los instrumentos normales del poder

Finalmente el unipartidista pragmático da más flexibilidad a todos los rasgos precedentes, y se puede reconocer por sus políticas de inclusión a agregadas, frente a las de exclusión o destructivas, que van en el sentido de una evolución natural.

---

[32] *Ibidem*. pp. 258

B) Sistema de Partido Hegemónico.

Este sistema se caracteriza por el hecho de que sólo un partido gana sistemáticamente en las elecciones nacionales y locales en todos los niveles y conviven políticamente con otros partidos que llamaremos satélites, ya que estos giran a su alrededor sin ninguna oportunidad de ganar.

Sartori divide en dos, al sistema hegemónico:partido hegemónico – ideológico y partido hegemónico - pragmático

En el primero existen partidos satélites como ya se mencionó antes, y llegan a compartir el poder, si bien en menor escala e importancia los puestos públicos que llegan a ocupar no afectan casi en nada la alternación y las reglas de la competencia.

El régimen de partidos mexicano tiene su fundamento legal a partir de la Ley Electoral de 1911 y se ha transformado hasta la reforma electoral de 1996. Pero es gracias a la reforma electoral de 2007-2008 que entraron en vigor nuevas reglas para formación de partidos así como para la rendición de cuentas de los existentes.

A lo largo de la historia de la regulación electoral de los partidos, se ha considerado los requisitos para su fundación e integración; nombre y uso de símbolos religiosos; requisitos para afiliación, programa político, declaración de principios, formas de asociación (creación de coaliciones alianzas entre otras), normas se selección interna de candidatos y modos de hacer campaña.

En los últimos años los partidos se han convertido en maquinarias electorales en la medida en que sus prerrogativas les permiten acceder a recursos para hacer proselitismo y construir bases de militantes.

Sin embargo, en su lógica de competencia externa han fallado en su vida interna. La crítica constante hacia los partidos políticos mexicanos, en general, es la falta de transparencia en el manejo de recursos, la condiciones de democracia interna y la participación de los militantes en la toma de decisiones.

La baja calidad en la rendición de cuentas ha ocasionado un divorcio entre los partidos y la ciudadanía.

Además, las reglas electorales, en el afán de garantizar la competencia y ampliar la formación de nuevas fuerzas partidistas, sin buscarlo, posibilitaron la creación de partidos con poca o nula representatividad, cuyo único mérito era buscar coaliciones que les aseguraran su vida en el sistema político.

Se dieron casos de partidos fundados con el único fin de asegurarse prerrogativas para hacer negocios bajo el amparo del Estado.

La reforma electoral del 2007-2008, como veremos el Capítulo V, vino a poner orden a estas desviaciones de la norma electoral, al endurecer las reglas para la formación de nuevas fuerzas partidistas, para que realmente sean representativas de la sociedad.

Asimismo, se limitó la creación de coaliciones. Ahora los partidos están obligados a buscar sus votos y alcanzar el mínimo legal para continuar su registro.

Sin entrar, por el momento, a detalle sobre la regulación de los partidos, identificamos que el régimen de partidos mexicano, según la clasificación de Sartori, se ubica en un sistema de pluralismo limitado y moderado. Básicamente la disputa por el poder se concentra en tres partidos que son el Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Actualmente tienen registro 8 partidos (incluidos los arriba citados) todos tienen representación como fracción parlamentaria en el Congreso de la Unión.

Ahora que hemos revisado la conformación del régimen de partidos, debemos analizar cuál es el fundamento legal que da sustento al derecho electoral y que norma nuestro sistema electoral.

1.5. FUNDAMENTO LEGAL DEL DERECHO ELECTORAL.

El Derecho Electoral Mexicano tiene su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido principalmente en sus artículos 8, 9, 14, 19, 33 a 36, 38, 41, 49, 50 al 70, 73, 74, 80 a 89, 94, 116, 122 y 130.

En la legislación aplicable en la materia, que se ha venido conformando dentro del devenir histórico de la búsqueda permanente de la justicia electoral en el país, como las reformas y adiciones a la legislación electoral derivadas de la modificación constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996, es aplicable a la materia electoral:

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral, y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Las disposiciones aplicables en materia electoral del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

El Código Penal Federal, por medio del cual actúa la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y que conjugados todos ellos, permiten el actuar jurídico autónomo y legitimo que dan credibilidad al derecho electoral y a las instituciones que lo dirigen y protegen como lo es el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las disposiciones en materia electoral de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que hace al marco jurídico electoral en las entidades federativas y en el Distrito Federal, se menciona lo siguiente:

Para la regulación constitucional electoral de las entidades federativas, se aplica el artículo 116 Constitucional y para el Distrito Federal se aplica el 122.

La legislación electoral de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, que de conformidad a su ámbito de competencia cada uno de las entidades federativas tienen su propia legislación y sus propias instituciones sobre la materia.

CAPITULO II
EL DERECHO ELECTORAL EN EL SIGLO XIX

La historia del derecho electoral mexicano se inicia a principios del siglo XIX, cuando se instituyó en España como sistema de gobierno, la monarquía hereditaria constitucional o moderada, dividiendo el ejercicio del poder en legislativo, ejecutivo y judicial.

Cabe señalar, como un dato relevante, que a partir de la Constitución de Cádiz todas las constituciones mexicanas habían establecido el sistema político de autocalificación33 de las elecciones, conforme al cual los propios miembros electos para integrar el o los órganos del Poder Legislativo se erigieron en Colegio Electoral para examinar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la legalidad del procedimiento que los llevó a representar al pueblo o a su entidad, en la respectiva Cámara del Congreso de la Unión. La única excepción a dicho procedimiento está contenida en la Constitución Centralista de 1836, conocida como Constitución de las Siete Leyes, la cual dispuso en el artículo 5o. de la Tercera Ley, que la elección de diputados sería calificada por el Senado, en tanto que la de los senadores seria calificada por el Supremo Poder Conservador, según lo previsto en los artículos lo. y 12, fracción XI de la Segunda Ley y 8o. de la Tercera Ley.

TRANSICIÓN HACIA LA INDEPENDENCIA Y FORMACIÓN DE LA PRIMERA CONSTITUCIÓN MEXICANA.

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Esta Ley Suprema es considerada como el punto de partida de la historia del Derecho Electoral Mexicano, debido a que la Constitución de Cádiz, del 18 de marzo de 1812, jurada y promulgada al día siguiente en la metrópoli, fue también jurada en Nueva España, el 30 de septiembre del mismo año; aun cuando el virrey Francisco Javier Venegas suspendió su vigencia en diciembre de 1812, su sucesor, el virrey Félix María Calleja del Rey, la restableció al año siguiente en algunas de sus partes, principalmente en materia de elecciones de ayuntamientos, diputados a las cortes y representantes de las Juntas Provinciales. La vigencia de esta Constitución fue nuevamente suspendida por decreto el 4 de mayo de 1814, publicado en Nueva España el 17 de agosto, a través

[33] "Lo que se ha llamado autocalificación tiene su origen en la separación de poderes y en aquellos sistemas que prefieren la autonomía del Poder Legislativo como depositario de la voluntad popular . La autocalificación, que sólo opera para las elecciones de diputados y senadores, significa que ningún otro poder o autoridad puede intervenir en la decisión final sobre las elecciones de los miembros que han de integrar el Poder Legislativo". González Salas, Femando Franco. "La calificación de elecciones", en Derecho y legislación electoral, problemas y proyectos. Centro de Investigaciones lnterdisciplinarias en Humanidades–UNAM–Miguel Ángel Porrúa. México, 1993. p. 235.

del cual el Rey Fernando VII restableció el sistema absolutista. El 9 de marzo de 1820, como consecuencia de los levantamientos de Rafael del Riego y Antonio Quiroga, Fernando VII decretó la reanudación de la Constitución, que fue jurada en México, primero por Campeche y Veracruz y después por el virrey Juan Ruiz de Apodaca, el 31 de mayo de ese mismo año.34

En 1810 se instruyó la designación de representantes de la Nueva España para acudir a las Cortes: los diputados a las Cortes de España. Estos diputados no fueron electos mediante un procedimiento que revistiera un carácter popular, sino que se confió a los ayuntamientos la designación de sus representantes en Cortes. Cada provincia del virreinato debía enviar un diputado, cuya elección correspondía a los cabildos de cada capital, estos seleccionaban tres candidatos entre los ciudadanos de la provincia y por sorteo se elegía a uno de ellos.35

Consecuencia del trabajo de las Cortes de Cádiz fue la Constitución de 1812, que llevo una transformación revolucionaria en las estructuras políticas de España y sus colonias. El cambio más importante en el sistema político deriva primordialmente de la división de poderes incorporada al texto constitucional: una facultad legislativa, que residía en "las Cortes con el Rey"; una facultad para hacer ejecutar las leyes, que se confiaba al rey, y una facultad judicial depositada en los tribunales establecidos por ley. Respecto a la materia electoral, estableció el sistema de elección indirecta, instituyendo un medio oficioso de revisión, en cada instancia, a fin de constatar el acatamiento puntual del principio de legalidad en el procedimiento de elección de los correspondientes electores y, finalmente, de los diputados.36

Hay que señalar que en la Constitución de Cádiz, el proceso electoral se desarrollaba en tres etapas: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia.

---

[34] *Cfr*. Ferrer Muñoz, Manuel. La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México, 1993. pp. 18-32 ,46-55.

[35] *Ibidem,* pp. 235-241.

[36] *Ibidem,* pp.223.

La parroquia era una circunscripción de tipo religioso y a la vez tenia funciones de carácter administrativo. En primer lugar se elegía 11 compromisarios por cada elector de parroquia, se elegía un elector por cada doscientos habitantes dentro de la jurisdicción de la parroquia. Electo los compromisarios, en reunión aparte, elegían al elector o electores parroquiales. Posteriormente todos los electorales parroquiales se integrarían a lo que se llamó juntas de partido.

La jurisdicción de las juntas de partido era algo parecido a los actuales distritos electorales. Los electores parroquiales se reunían en las cabeceras de los partidos y se constituían las juntas de partido y se elegían de acuerdo al número de diputados que le correspondían a cada provincia (setenta mil personas por diputado) tres electores de partido por cada diputado, que finalmente integrarían las juntas de provincia.

Para la elección de diputados los electores de las juntas de partido se reunían en la capital de la provincia y elegían por mayoría absoluta y a segunda vuelta al diputado o a los diputados que les correspondían. Reunidas las cortes, se designaban dos comisiones para calificar las elecciones: una de cinco individuos que revisaba los expedientes electorales e informaba a la asamblea de la legitimidad de los poderes otorgados a los presuntos diputados y otra de tres que hacía lo mismo con respecto a la primera. Lo que en la práctica es la autocalificación de sus propias elecciones. 37

Las primeras elecciones realizadas en el Virreinato de acuerdo al nuevo texto constitucional se realizaron en noviembre de 1812 en la capital de la colonia y fueron para la designación del ayuntamiento de la ciudad de México, que se compondría de dos alcaldes, 16 regidores y dos procuradores síndicos. Sin embargo dichas elecciones fueron anuladas por el virrey Venegas ya que el resultado fue desastroso para la causa realista ya que los 25 electores designados por las juntas parroquiales eran criollos partidarios de la independencia o bien se habían negado a contribuir con dinero para la guerra de España.

[37] García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988. Adeo-Editores. México, 1989. p. 4

El nuevo virrey Calleja convoco a nuevas elecciones para la designación del ayuntamiento de la ciudad de México a realizarse el 4 de abril de 1813 donde de nueva cuenta todos los electores seleccionados fueron afines a la ruptura con España, el 18 de julio se procedió a nombrar a los diputados en Cortes y como ocurriera en abril, se excluyo a los realistas. Por lo que todos los Diputados en Cortes fueron criollos o afines a sus criterios. Esto generó gran preocupación en un gran sector de opinión que desconfiaba de la eficacia del régimen constitucionalista para apagar la insurrección iniciada en 1810.38

CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814

El 22 de octubre de 1814, en el marco de las sesiones del llamado congreso de Anahúac donde se redactó el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, mejor conocida con el nombre de Constitución de Apatzingán. Documento que resumiría la ideología del proyecto insurgente, dividiéndose en dos partes Dogmática y Orgánica; la primera atendió los Principios o Elementos Constitucionales, y la segunda relativa al Gobierno, reglamentando la organización y funcionamiento de los poderes públicos, estableciendo la división de poderes en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Denominándose al Poder Ejecutivo “Supremo Gobierno” formado por un órgano colegiado de tres individuos iguales en autoridad, alternándose cuatrimestralmente en la Presidencia.

El procedimiento de elección de las autoridades no presenta grandes variantes con la Constitución de Cádiz. El proceso se integra también en tres etapas.

Después de lograda la independencia salieron a flote las dificultades políticas: inexperiencias de los criollos en la administración pública; inclinación de los caudillos menores a convertirse en señores feudales de las zonas donde habían luchado; deseos de los cuadillos mayores de ser reyes o presidentes del nuevo país; guerra de partidos (falta completa de entendimiento entre monarquistas y republicanos, militares y civiles, clérigos y burócratas); desinterés político de la gran población. Con estos problemas, se instaló el 28 de septiembre de 1821 una Junta de Gobierno, compuesta por 28 aristócratas, la cual tuvo como atribuciones elegir a los miembros de la Regencia, fijar las normas para la elección del Congreso encargado de elaborar la constitución política del naciente país.

[38] *Cfr*. Ferrer Muñoz, Manuel. *Op.cit*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México, 1993. pp. 234-253.

Antes de la promulgación de la Constitución de 1824, se convocó al Congreso, el cual estaba integrado mayoritariamente por diputados criollos, atraídos por las ideas de la revolución francesa y norteamericana y simpatizantes de una forma republicana de gobierno. Los diputados monárquicos eran pocos y se dividan en borbonistas e iturbidistas, Con la mayoría de estos últimos, Iturbide alcanzaría el poder, al ser elegido como emperador, proclamándose con el nombre de Agustín I.

Debe destacarse, que al aliarse con el insurgente Guerrero, formuló el Plan de Iguala, con el propósito de consolidar la independencia del país, acompañado de un ejercito de más de 40,000 hombres. Pese a este intento, el brigadier Antonio López de Santa Anna, se levantó en contra de Iturbide, para proclamar un gobierno Republicano y la restauración del congreso, situación que originara que fracasará el experimento político monárquico, con lo que el país se encontró sin ejecutivo. Pese a esto y tras un triunvirato (Pedro Celestino Negrete, Guadalupe Victoria, y Nicolás Bravo) para elegir un nuevo congreso, fue posible que el 31 de enero de 1924 se constituyeran los Estados Unidos Mexicanos y para septiembre se tuvo listo el texto constitucional, en donde se plasmarían situaciones de carácter electoral.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

La Constitución de 1824 dividió a México en diecinueve estados y cinco territorios. Facultó a cada estado para elegir gobernador y asambleas legislativas propias, como se hacía en los Estados Unidos y tal como lo tenía previsto la Constitución de Cádiz. El gobierno federal se dividiría en los tres poderes clásicos, acorde con la teoría de Montesquieu.

Por otro lado, el poder legislativo se integraría por dos cámaras: la de diputados y la de senadores. El ejecutivo debería ejercerlo un presidente o en su ausencia un vicepresidente. El judicial en su más alto nivel se deposito en la Suprema Corte39.

Por vez primera en la historia de México, dio forma al Estado Mexicano, como una República Representativa, Popular y Federal.

[39] Cosio Villegas, Daniel; Bernal, Ignacio; Meyer, Lorenzo; *et. al*. Historia Mínima de México. El Colegio de México. México, 1983. p. 96

En materia electoral el procedimiento establecido por la Constitución de Cádiz es elementalmente el mismo que se emplea y establece en la Constitución de 1824 con alguna pequeñas variantes como el cambio de nombre de las juntas siendo nombradas estas primarias, secundarias y de provincia.40

De 1824 a 1830 no se presentan cambios importantes en la legislación electoral hasta la Ley para elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la Republica del 12 de julio de 1830 en la cual se aportaron nuevos elementos a los procesos electorales al aparecer un antecedente mas preciso del Registro de Electores y de la credencial de elector.

Un mes antes de la elección, el ayuntamiento designaba un comisionado por manzana o sección a fin de que empadronara a los que tenían derecho a votar y entregara a cada ciudadano una boleta que se utilizaba en el momento de la elección como credencial de identificación y boleta electoral. El día de la elección se elegía primeramente a la mesa directiva de casilla integrada por un presidente y cuatro secretarios, una vez electos el comisionado le entregaba el padrón al presidente de la casilla. Los ciudadanos que acudieran a votar debían entregar su boleta al secretario quien verificaba que apareciera registrada en el padrón. Una vez cerrada la casilla se hacia el recuento y se declaraba elector primario al que hubiera obtenido mas votos.
Las juntas secundarias eran presididas por el gobernador mientras se elegía mesa directiva, posteriormente la junta nombraba las comisiones necesarias para calificar la legitimidad de los nombramientos y resolver reclamaciones. Terminado esto se procedía a elegir a los diputados por mayoría absoluta de votos y si era necesario se realizaba una segunda vuelta entre los dos que hubieren alcanzado mayoría relativa.41

2.2 PERIODO SANTANISTA.

Seis años después, a finales de 1836 el Congreso cambió la Constitución de 1824 por las Siete Leyes, legislación que suprimía los estados, reforzaban el poder presidencial y restringía las libertades ciudadanas.

LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA DE 1836

Este régimen constitucional integraba la estructura del Estado mediante un Supremo Poder Conservador, un Supremo Poder Ejecutivo, el Congreso General, compuesto por dos Cámaras: senadores y diputados; un Supremo Poder Judicial, los gobernadores y las Juntas

[40] García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988. Adeo-Editores. México, 1989. p. 5
[41] *Ibidem*, p .6 .

Departamentales. Siendo únicamente designados mediante elección popular los diputados y los miembros de las juntas departamentales.

Los diputados se elegían por departamentos; un diputado por cada 150,000 habitantes. En caso de que un departamento no alcanzara esa cifra tenía derecho a un diputado. La Cámara de Diputados se elegía de manera similar al proceso de elección popular establecido en la ley de 1830 siendo esta renovada por mitades cada dos años.

La Cámara de Senadores se integraba por 24 miembros y se renovaba esta por mitad, siendo electos estos mediante un proceso en el cual la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia respectivamente elegían una lista de candidatos a senadores. Las tres listas eren enviadas por la Cámara de Diputados a las juntas departamentales. Estas regresaban a la Cámara las listas con los nombres por quienes habían votado. La misma Cámara hacia el computo y declaraba senadores electos a los que lograban mayoría simple.

Cuando se trataba de la elección del Titular del Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia, la Cámara de Senadores y el Presidente de la Republica en junta de ministros, integraban por separado una terna de candidatos que se remitía a la Cámara de Diputados, de los cuales esta misma integraba una que era enviada a las juntas departamentales a efecto de que eligieran un solo candidato de esta. Los resultados se remitían de nueva cuenta a la Cámara de Diputados, la que declaraba Presidente Electo a quien hubiera obtenido el mayor número de votos.

Dicha ley incorpora un requisito mediante el cual para poder entregarle a un ciudadano una boleta electoral requería que tuviera una renta anual de por lo menos cien pesos, lo cual hace que el voto se haga censitario, lo que desde nuestro punto de vista significa un retroceso en el sistema electoral.

BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

La convocatoria emitida por Antonio López de Santa Anna para la elección de un Congreso Constituyente en 1841 se apega casi en su totalidad al procedimiento establecido en la Ley de 1836 reglamentaria de las Siete Leyes Constitucionales. Variando únicamente la base numérica para la elección de diputados: setenta mil habitantes por diputado o fracción que pase de treinta y cinco mil.

Las Bases Orgánicas del 14 de junio de 1843, así como la Ley Electoral reglamentaria de ésta que declaraba la forma y días en que deben verificarse las elecciones para el futuro congreso, únicamente se limitaban a señalar que “para facilitar las elecciones primarias y secundarias se observaría lo que acerca de ellas estaba dispuesto en la Ley del 30 de noviembre de 1836 en cuando no se opusieran a las propias Bases”.

Las Bases Orgánicas difieren, por lo que a formas electorales respecta, de las Siete Leyes Constitucionales en la elección del Ejecutivo, Gobernadores y Senadores. Ahora las dos terceras partes de los Senadores eran elegidos por las Asambleas Departamentales y la otra parte por la Cámara de Diputados, Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Las Asambleas Departamentales elegían a los Senadores que les correspondía; se crea un Consejo de Gobierno designado por el Ejecutivo y por consiguiente desaparece el Supremo Poder Conservador.

El citado documento señalaba, que los electores primarios nombrarían a los secundarios que habrían de formar el Colegio Electoral del Departamento, sirviendo de base el nombrar un elector secundario por cada veinte primarios. Dicho Colegio Electoral, haría la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva Asamblea Departamental.

Correspondió a las Juntas Electorales calificar la validez de la elección. Se celebraron los Colegios Electorales para nombrar a diputados al Congreso y vocales de Asamblea departamentales el primer domingo de octubre y lunes siguiente.

Se dispuso que el día 2 de enero del año en que deberían renovarse el cargo de Presidente, se reunirían las dos Cámaras y abrirían los pliegos, regulando los votos, procediendo a calificar las elecciones, declarando presidente al que reuniera la mayoría absoluta de sufragios. La elección y computación, que debiera hacer el Senado, se efectuaría el primero de diciembre.

El 27 de enero de 1846 Mariano Paredes y Arrillaga emitió un decreto mediante el cual estableció que las diputaciones debían ser distribuidas entre los siguientes sectores: a la propiedad rústica y urbana e industria agrícola 38 diputados; al comercio 20; a la minería 14; a la industria manufacturera 14; a las profesiones literarias 14; a la magistratura 10; a la administración pública 10; al clero 20; y al ejército 20. Donde se establecía la forma y requisitos para ser diputados por cada uno de éstos sectores, tendiendo a favorecer a personas prominentes o acaudaladas en tales clases. Por otra parte, el artículo 17 señalaba que

no tenían derecho a votar ni a ser votados los que no tuvieran las cualidades especiales que para cada clase se requerían, síntomas estos de la descomposición política que se vivía en la época.

Entre 1846 y 1857 se realizaron una gran cantidad de leyes, reformas y convocatorias en materia electoral, todas ellas fundamentadas en anteriores leyes electorales, por lo que no hubo grandes aportaciones en el tema, ya que el proceso electoral permanece sin cambios en su estructura desde la Ley de 1836.

2.3 MÉXICO LIBERAL.

La dictadura de Santa Anna radicalizó las posiciones políticas. Aunque los dos partidos (conservadores y liberales) compartían la aspiración de progreso, sus ideas de cómo alcanzarlo eran diferentes. Los conservadores consideraban que sólo podría lograrse el progreso mediante un sistema monárquico y una sociedad corporativa, apuntalados por una iglesia y un ejército fuertes. Los liberales, por su parte, pensaban que sólo una república representativa federal, y popular similar al modelo norteamericano podía garantizarla, por lo que consideraban urgente borrar toda herencia colonial, eliminar corporaciones y fueros, y desamortizar los bienes del clero y las propiedades comunales para convertir a México en un país de pequeños propietarios. Cabe señalar que la forma de llevar a cabo estas tareas dividía a los liberales. Los moderados querían hacerlo lentamente para evitar toda resistencia violenta y por lo tanto se inclinaban por restaurar la Constitución de 1824 con reformas. En cambio, los más radicales se inclinaban por una reforma drástica, y en consecuencia, por una nueva Constitución Política.

CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857 no era radical, pero ratificaba la soberanía del pueblo constituido en una república representativa, democrática y federal formada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, con un gobierno dividido en tres poderes, con un legislativo unicameral como poder dominante.

42Estableció que las elecciones tanto para Presidente de la República como para diputados y magistrados de la Suprema Corte debían ser indirectas en primer grado, es decir, elegidos por los representantes designados por los ciudadanos y en escrutinio secreto.

[42] Publicación de la Secretaría de Educación Pública. "Búsqueda de la Identidad Nacional", en monografía del Distrito Federal. Op.cit. p. 159.

En su capítulo IV, se reguló lo relativo a las funciones del Congreso de la Unión, como Cuerpo Electoral, señalando en su numeral 51, que el Congreso de la Unión, se erigiría en Colegio Electoral, todas las veces que hubiere elecciones de Presidente de la República o de miembros de la Suprema Corte de Justicia, procediendo a efectuar escrutinio de los votos emitidos, declarando electo al que obtuviera la mayoría absoluta.

La Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 estableció nuevas aportaciones en la materia, entre las que se encontraba la división territorial mediante distritos electorales establecidos por los gobernadores de los estados y de los jefes políticos de los territorios. Determinándose la existencia de un distrito por cada cuarenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil. Se incluyó la división de los municipios en secciones electorales también numeradas de quinientos habitantes. Por cada sección se elegía un elector quienes reunidos en la cabecera del distrito elegían a los diputados.

Al igual que en los anteriores procesos electorales, el presidente municipal designaba un comisionado por sección, para que elaborara el padrón electoral. Una vez electos los electores primarios se integraban estos a las juntas electorales de distrito donde de nueva cuenta se elegían dos comisiones revisoras que calificaban las elecciones primarias, una vez hecho esto, se procedía a la elección de diputados por escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos. Al día siguiente y con el mismo procedimiento, se elegía Presidente de la República y Presidente de la Suprema Corte de Justicia.43

Esta ley contempló en su capítulo IV, la regulación relativa a las funciones del Congreso de la Unión, como Cuerpo Electoral, señalando en su numeral 51, lo siguiente:

Artículo 51.- “El congreso de la Unión se erigirá en colegio electoral todas las veces que hubiere elección de presidente de la República, ó de individuos de la Suprema Corte de Justicia; procederá á hacer el escrutinio de los votos emitidos, y si algún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta de votos, el congreso, votando por diputaciones, elegirá por escrutinio secreto, mediante cédulas, de entre los dos candidatos que hubieren obtenido la mayoría relativa, y se sujetará para este acto á las prevenciones contenidas en los artículos 36, 37 y 38 de esta ley.

[43] Moctezuma Barragán, Javier. José María Iglesias y la Justicia Electoral. UNAM. México, 1994. pp. 55-57.

2.4. EL PORFIRISMO (HASTA FIN DE SIGLO).

Es indudable que entre 1877 y 1888 Porfirio Díaz y los porfiristas iniciaron y dejaron establecidas las bases para la consolidación de la dictadura en México. La unidad con la que actuaron los liberales mexicanos para aniquilar al partido conservador, al imperio y a su emperador, se fracturó inmediatamente después que obtuvieron el triunfo sobre éstos. A partir de entonces, de 1867 a 1877, el país vivió la pugna entre los liberales civiles y los militares, los primeros encabezados por Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, y los segundos por el general Porfirio Díaz.

No hay que olvidar que aunque Juárez, Lerdo y Díaz parecían representar proyectos de país irreconciliables, los tres pertenecieron al llamado Gran Partido Liberal, y que desde la promulgación de la Constitución de 1857 había quedado claro que las diferencias entre los liberales se localizaban más en la manera de instrumentar las medidas que permitieran que al fin México se encaminara en la ruta del progreso.

Así, mientras Juárez y Lerdo -sobre todo el primero- siempre buscaron alcanzar sus objetivos sin salirse de lo señalado por la Constitución. Díaz, sin abandonar el respeto formal a las normas constitucionales, ejerció el poder de manera personal y autoritaria, sin por ello caer, ni en las clásicas características de una férrea dictadura militar ni en las de un a tiranía absoluta. Pero Díaz no se impuso solo: también hubo un grupo de militares, caudillos, caciques regionales y jóvenes intelectuales –años más tarde motejados como los "científicos"- que de 1877 en adelante apoyaron y justificaron ante sus contemporáneos, nacionales y extranjeros, por medio del uso de la prensa o en la tribuna parlamentaria, la impostergable necesidad histórica y científica de que México y los mexicanos pudieran tener al fin un gobierno estable, aunque ello significara la pérdida de la libertad política en aras de alcanzar un orden social y un progreso económico perdurable.

Los liberales porfiristas enfrentaron a los liberales juaristas por la vía electoral y democrática en cinco ocasiones (1867, 1871 y 1872 para la presidencia de la República, y en 1867 y 1873 para la presidencia de la Suprema Corte de Justicia), y siempre fracasaron, en dos ocasiones los enfrentaron por la vía de la sublevación: la primera en 1871, amparados con el Plan de La Noria, en que salieron derrotados, y la segunda en 1876, con el Plan de Tuxtepec y sus Reformas de Palo Blanco, con los que lograron triunfar.

Gran parte del éxito de Díaz se debió a que se comprometió a reformar la Constitución para evitar la reelección a cualquier cargo de elección popular, y porque prometió la supresión de la Ley del Timbre, impuesto establecido por el presidente Juárez durante la Intervención Francesa para que los estados contribuyeran obligada pero transitoriamente al sostenimiento económico de la causa liberal. Una vez celebradas las elecciones de 1877, en las que él fue el candidato único, a los 47 años de edad Porfirio Díaz rindió la protesta de ley como nuevo presidente de México ante el Congreso de la Unión para el periodo de 1877-1880. Preciso es señalar que el general aceptó que su administración durara tres años y ocho meses, para no alterar la secuencia cuatrienal de los periodos presidenciales.44

El 5 de mayo de 1878, se presentó otra reforma a la Constitución Política, mediante la cual se estableció que el Presidente de la República no podría ser reelecto para el periodo inmediato, pero sí, transcurridos cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. De esta manera se abandonaba la bandera de la no reelección enarbolada en los planes de la Noria y Tuxtepec proclamados por el General Díaz.

Por su parte, la reforma de 21 de octubre de 1887 permitió la reelección del Presidente de la República para el periodo constitucional inmediato, hecho que valido la permanencia de Díaz en el poder ininterrumpidamente, hasta que se vio obligado a dejarlo por la fuerza en 1910. La reelección de los gobernadores también fue permitida en los mismos términos.

Finalmente se debe señalar que el 10 de octubre de 1888, el Congreso de la Unión emitió un dictamen donde declaró que de los 16,709 votos emitidos en los comicios presidenciales, el único candidato presidencial registrado para el cuatrienio 1888-1892, el general Porfirio Díaz, había obtenido el 98% de los sufragios. A partir de entonces conservaría el poder hasta mediados de 1911.45

---

[44] García Diego, Javier, coord. Gran Historia de México Ilustrada. De la Reforma a la Revolución 1857-1926. Tomo IV.. Planeta, CONACULTA-INAH. México, 2001. pp. 81-85

[45] *Ibidem*. pp. 84-100.

CAPÍTULO III
EL DERECHO ELECTORAL EN EL SIGLO XX

La conformación tanto del derecho como del sistema electoral mexicano constituye una etapa trascendental en la historia del país; por medio de ellos, se han establecido los procedimientos para la participación ciudadana a través de los cuales se elige y constituye un gobierno. La promulgación de las leyes, decretos y disposiciones sobre este aspecto es una constante en la materia. Sólo en el periodo post-revolucionario (de 1917 a 1991) se encuentran 22 leyes y decretos que, en un conjunto, vienen integrando la secuencia de la producción jurídica electoral en México en el siglo XX. También en la década de los noventa, se aumentan reformas constitucionales importantes que propiciaron la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la consecuente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3.1. FASE FINAL DEL PORFIRIATO

Durante los más de treinta años de presidencia de Porfirio Díaz, puede sostenerse que violó la actuación independiente de los poderes legislativo y judicial, invadió la soberanía de los estados y limitó las libertades políticas, a favor de un mando cada vez más personalista, autoritario y centralizador46.

Las elecciones presidenciales –celebradas rigurosamente cada cuatro años como ordenaba la Constitución- se fueron convirtiendo en rituales legitimadores de un poder personalista; las campañas a favor de Díaz acabaron siendo actos de auténtico culto al hombre47.

Con Díaz en el poder, se presentó en 1893 una iniciativa de ley que buscaba asegurar la independencia de los tribunales. La idea era otorgar a los magistrados un carácter inamovible. En gran medida el proyecto de inamovilidad de los jueces estaba dirigido contra Díaz. Él era finalmente, el "gran rector", y una Suprema Corte de Justicia independiente podría convertirse en sólido contrapeso a su autoridad. Sin embargo, la reforma no prospero, lo que le permitió mantener su influencia también sobre el poder judicial.

[46] Sierra, Justo. Evolución Política del Pueblo Mexicano. Obras Completas XII. UNAM, 3ª. Ed., México, 1991. pp. 381 y ss.
[47] Castellanos Hernández, Eduardo. Derecho Electoral en México, Ed. Trillas, México, 1999, pp. 92 y 93.

El régimen trastornó el orden político constitucional. Vulneró el sistema para frenar la concentración de un poder absoluto en la persona del presidente; el manejo amañado de los procesos electorales quebrantó los principios democráticos en que descansaba la República. Debido a lo cual, Díaz se erigió en dictador48.

El sufragio popular era un derecho fundamental de la Constitución de 1857. Aunque restringido a los hombres mayores de edad y con un "modo honesto de vivir". Las elecciones federales se llevaban a cabo, de acuerdo con un sistema indirecto: los ciudadanos nombraban electores y el conjunto de electores de un distrito -constituido en Junta Distrital- nombraba, a su vez, a un diputado al Congreso de la Unión y emitía su voto a favor de las personas de su preferencia para los cargos de senador, presidente de la República y magistrado. En realidad, este era un mecanismo que dejaba la elección prácticamente en manos de las figuras notables de las localidades, en cuyas personas recaía siempre la distinción de ser elector. Algunos estados de la República tenían el mismo sistema para los comicios estatales, en otros los ciudadanos votaban directamente por gobernador, diputados, jueces y autoridades municipales.

Por muchos años, el régimen porfiriano se caracterizó por realizar ajustes y definición a los procedimientos formales para la designación de candidatos al Congreso Federal; siendo que el Ejecutivo debía proponer candidatos de probada lealtad. Mientras que los gobernadores exigían que los legisladores fueran parte de su equipo político.

La necesidad de resolver dicha tensión originó la búsqueda de un mecanismo capaz de encontrar un equilibrio entre las pretensiones de la presidencia y de los gobernadores. La decisión adoptada al respecto se encontró en la ley orgánica electoral de 1857.

En la fase final del porfirismo, las prácticas electorales basadas en la articulación de intereses federales y regionales, a través de los nombramientos en el Congreso de sus integrantes propietarios y suplentes, se convirtió en una norma consuetudinaria, y entonces no escrita, del sistema electoral mexicano.

---

[48] Covarrubias Dueñas, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. Porrúa. 3ª Ed.,México, 2003. pp. 22 y 23.

Las elecciones estatales y federales, estuvieron más controladas. El fraude comenzaba con los padrones y reparto de boletas, y se consumaba en las mesas que recibían los votos. En el camino había amenazas, sobornos y toda clase de manejos turbios. Cuando el gobierno sentía que estaba perdiendo el control, intervenía la policía y se desconocían los resultados. La abstención electoral resultaba muy grande y el voto emitido no era la expresión de las preferencias de los ciudadanos, sino la legitimación de pactos previos celebrados entre las principales fuerzas políticas.

La expresión legal del control político de Díaz se manifestó a través de la Ley Electoral de 1901 y las sucesivas reformas a la Constitución para la reelección del Poder Ejecutivo.

Por lo que hace a la elección de presidente de la República, dicha Ley establecía en el artículo 46 lo siguiente:

Artículo 46.- “Al día siguiente de nombrados los diputados, cada junta de distrito electoral se volverá á reunir como el día anterior; y los electores repitiendo lo conducente de lo preceptuado en el art. 35º, nombrarán por escrutinio secreto mediante cédulas, una persona para presidente de la república..”

Antes de concluir la sesión se extendía, discutía y aprobaba el acta que de ella se levantaba y la firmaban todos los electores presentes. Una copia de ella se remitía suscripta por los individuos de la mesa al gobierno del Estado ó autoridad superior política del Distrito ó territorios federales, y otra á la Cámara de diputados del Congreso de la Unión.

Las reformas legales arriba citadas acompañaron las pretensiones de permanencia política del general Díaz, para extender la autoridad del gobierno federal a todo el territorio nacional. Esta habilidad política le concedió al presidente una gran fuerza. Para la segunda etapa del porfiriato la mediación de Díaz ya no requirió declaración de poderes y elecciones para legitimar su permanencia en el poder público.

Los movimientos de resistencia popular, con especial fuerza los del agro mexicano, dejaron claro su malestar con el régimen.

La respuesta oficial a los movimientos sociales fue la censura. Se controló a la prensa y se usaron instrumentos de represión como la policía urbana y rural, así como con un ejército profesional. En principio, las autoridades municipales y los jefes políticos eran los responsables de guardar el orden en sus demarcaciones.

Con el avance de la centralización política, las fuerzas de seguridad dependientes de los estados y de la federación fueron interviniendo cada vez más en las tareas de conservación del orden político a nivel local.

Hacia finales del régimen, cuando se dejaba sentir una inquietud social, el propio gobierno federal tuvo necesidad de contratar los servicios de agencias de detectives privados, para así mejorar su control sobre empleados y trabajadores tanto en empresas estatales como particulares. También requirió los servicios de esas agencias para vigilar de cerca las acciones de los grupos opositores que se organizaban en el suelo estadounidense.

En el régimen porfirista, el uso de la fuerza estuvo asociado a sus momentos más vulnerables: el de su llegada al poder y el de su caída.

El centralismo creciente comenzó a ahogar a los grupos de la clase media y la edad avanzada de Díaz hizo temer a las élites del régimen. Estos malestares se sumaron a las crecientes tensiones en el campo, fue entonces cuando estalló la Revolución. Frente al movimiento insurreccional de 1910, los cuerpos represivos porfiristas resultaron impotentes. Sin embargo, los verdaderos problemas no eran las fallas de los policías rurales y del ejército, sino los límites de un régimen exclusivista autoritario y personalista como el porfiriano. Estos límites marcaron el fin de un Porfirio Díaz que inclinó la balanza a favor del poder y la riqueza, con menoscabo de la libertad y los intereses sociales.49

3.2. ETAPA REVOLUCIONARIA

Como fue señalado desde el comienzo del presente capítulo, la promulgación de las leyes, decretos y disposiciones en materia electoral era una constante. Sólo en el periodo post-revolucionario de 1917 a 1991 se encuentran 22 leyes y decretos que, en un conjunto, vienen integrando la secuencia de la producción jurídica electoral en México en el siglo XX.

---

[49] *Ibidem*. Pp. 101-285.

Legislación Electoral Mexicana (1917-1991)

1. Ley Electoral (6 de febrero de 1917).
2. Ley para la elección de Poderes Federales (2 de julio de 1918).
3. Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista (24 de mayo de 1920).
4. Decreto que reforma a la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (7 de julio de 1920).
5. Decreto que adiciona la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (24 de diciembre de 1921).
6. Decreto que modifica los Artículos 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales (24 de noviembre de 1931).
7. Decreto que reforma el Artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales (19 de enero de 1942).
8. Decreto que reforma varios Artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales (4 de enero de 1941).
9. Ley Federal Electoral (7 de enero de 1946).
10. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal (21 de enero de 1949).
11. Ley Federal Electoral (4 de diciembre de 1951).
12. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal (7 de enero de 1954).
13. Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal (28 de diciembre de 1963).
14. Decreto que Reforma los Artículos 51, 52 fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 fracción Il y párrafo final, 93 fracciones II y VI, 94 fracciones I, II y II, 105 fracción VI y 110 fracción III de la Ley Electoral Federal (29 de enero de 1970).
15. Ley Federal Electoral (5 de enero de 1973).
16. Ley Federal de Organización Política y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977).
17. Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para LFOPPE (27 de octubre de 1978).
18. Código Federal Electoral (12 de febrero de 1987).
19. Decreto que Adiciona el Libro Noveno al Código Federal Electoral y Reforma los Artículos 7, 9 fracciones II y XI y 343 (6 de enero de 1988).
20. Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 5, 35 fracción I. 45, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (6 de abril de 1990).
21. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (15 de agosto de 1990).
22. Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (3 de enero de 1991).

Con esta producción legislativa en materia electoral, la Revolución Mexicana desde sus inicios, se propuso el respeto del sufragio efectivo como uno de sus postulados esenciales, a fin de establecer el voto directo y de superar las prácticas electorales irregulares que caracterizaron a la dictadura porfirista50. No obstante, la concepción democrática del movimiento social iniciado en 1910 trascendió el ámbito de lo político, para proyectarse a todas las relaciones sociales, como quedó plasmado en la Constitución General de la República de 191751.

"Como resultado de las transformaciones emprendidas por la Revolución Mexicana, el grado de desarrollo alcanzado por el país estableció las condiciones objetivas que hicieron posible que aflorara plenamente la pluralidad característica de la comunidad nacional".52

Los procesos electorales en la época post-revolucionaria se iniciaron con la promulgación de la Ley para la Elección de Poderes Federales, hecha por el presidente constitucional Venustiano Carranza, el dos de julio de 191853.

"Esta ley instrumenta los mandamientos constitucionales, incorporando los principios políticos fundamentales que dieron lugar a la Revolución Mexicana: no reelección, sufragio efectivo54, elección directa y mayor libertad de participación política".55

---

[50] Covarrubias Dueñas, José de Jesús, op. cit., pp. 23 a 29.

[51] Castellanos Hernández, Eduardo, op. cit., pp. 93-95.

[52]Duran Mejía, Alberto. Evolución del Sistema Electoral Mexicano. México. Trillas. México. p.22.

[53] Serrano Alvarez, Pablo. Basilio Vadillo Ortega, Itinerario y Desencuentro con la Revolución Mexicana 1883-1935. Segob/Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 2002. pp. 158-167.

[54] Moctezuma Barragán, Javier. José María Iglesias y la Justicia Electoral. UNAM. México, 1994. pp. 275-278.

[55]Publicación del Instituto Federal Electoral. Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas. México. Dirección Ejecutiva de Capacidad Electoral y Educación Cívica. p.1.

3.3 PERIODO DEL PARTIDO HEGEMÓNICO EN EL PODER (1929-1997)

El 4 de marzo de 1929 surge el Partido Nacional Revolucionario (PNR) creado por el ex presidente Plutarco Elías Calles con el fin de estabilizar el país y normalizar el acceso al poder de los principales veteranos de la guerra civil. Fue un acuerdo político para que los sobrevivientes de esa cruenta guerra no se aniquilaran entre sí. Nueve años después, en 1938, siendo presidente Lázaro Cárdenas incluye en sus filas a las principales centrales obreras del país y cambia el nombre de la institución al de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Finalmente el año de 1946, con el fin de enfatizar el inicio de una nueva época en la cual el gobierno de México ya no sería encabezado por los líderes revolucionarios sino por las instituciones sociales que emanaron a partir de esa guerra civil, el partido adoptó el nombre que tiene en la actualidad: Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Este partido, fundado para terminar con las disputas violentas entre las diferentes fracciones surgidas de la Revolución Mexicana, integró a su estructura tres grandes sectores sociales: el obrero, el campesino y el popular, logrando con ello, durante un largo periodo, el control absoluto de la vida política del país incluyendo por supuesto el aspecto electoral -conociéndose como “corporativismo”-. Se reconocía hasta cierto punto a los partidos de oposición, sin darles la oportunidad real de ejercer el poder de gobierno. Muchos partidos pequeños, en su mayoría sin una vida larga, fueron considerados incluso partidos "satélites" creados por el mismo PRI para fragmentar a la oposición y para canalizar ahí a las voces disidentes.

Fue dentro de este contexto donde se da el siguiente paso en el proceso de conformación del sistema electoral, se produjo en 1946, ocupando la presidencia Manuel Ávila Camacho; con la expedición de la Ley Federal Electoral del 7 de enero de ese mismo año que reformaba, adicionaba y derogaba artículos de la Ley de 1918.

Al entrar en vigor esta Ley Electoral, se dio comienzo a una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos en México, entre sus principales novedades podemos citar la de incluir un concepto jurídico de lo que es un partido político, además de que se estableció la figura de coalición y se enumeraron las causas de cancelación temporal y definitiva de los partidos políticos. Estableció también que la vigilancia de todo proceso electoral estaría bajo el cuidado de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Se creó el Consejo de Padrón Electoral como responsable de la división territorial, de la elaboración y la depuración del padrón.

Un lustro después, mediante decreto del 4 de diciembre de 1951; siendo presidente Miguel Alemán Valdés, se promulgó la Ley Electoral Federal. Esta ley, si bien conservó básicamente la estructura de la de 1946, introdujo algunas reformas importantes, como las referidas a los partidos políticos: su definición jurídica, requisitos para la obtención de registro, la obligación de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y las causas de cancelación de registro.

La vigilancia de todo el proceso electoral estaría bajo la jurisdicción de la Comisión Federal Electoral, la cual tenía la facultad de otorgar o negar el registro de constancia de mayoría expedidas por los Comités Distritales; así mismo, se creó el Registro Nacional de Electores como entidad dependiente de la Comisión Federal Electoral.

Después de la ley de 1946 se pueden distinguir tres etapas del sistema electoral mexicano que abarcan hasta la promulgación de la Ley Federal de Organización Política y Procesos Electorales de 1977.

La etapa formativa abarca el período de 1946 a 1963, y en ella encontramos la gestación del sistema del partido hegemónico contemporáneo, caracterizada por la variación relativa en el número y tipo de partidos con posibilidades de contender electoralmente. Esto se debió principalmente a que al principio se "facilitó" el registro a los partidos, modificándose paulatinamente hasta convertirse en una situación restrictiva para los grupos disidentes de la "familia revolucionaria". Es obvio que existía una tendencia a eliminar a los grupos políticos que gozaban de apoyo a nivel local.56

En lo que se refiere a resultados electorales y representación política, en ese período surgieron candidatos presidenciales que no pertenecían al PRI y lograron la movilización de grupos revolucionarios no incluidos en el régimen. Surge así el Partido Acción Nacional (PAN) como una oposición real al partido. Fundado en 193957, por el ex rector de la UNAM, Manuel Gómez Morín, el PAN fue durante el siglo XX, el principal partido opositor de México, El partido nació como una institución política que se alejaba del caudillismo y buscaba la institucionalidad de la democracia, se le consideró en el contexto de la dictadura perfecta, como la real y legitima oposición. Logró su primera diputación en 1946 y su primer municipio, Quiroga, Michoacán en 1947. Sin embargo, a pesar de su disciplina, mantuvo una presencia marginal en el gobierno. Por primera vez en 1952 contendió a la presidencia de la república siendo su candidato Luís H. Álvarez.

---

[56] Covarrubias Dueñas, José de Jesús, op. cit., pp. 30-32.

[57] Cfr. Castellanos Hernández, Eduardo, op. cit., p. 156.

La llamada etapa clásica del sistema electoral mexicano del siglo XX va de 1963 a 197658, y se caracteriza por la deformación de la representación política, la exclusión de actores importantes y la consecuente falta de credibilidad a los procesos electorales. Las oposiciones a las que se enfrentó el régimen en este período tenían un perfil más institucional y aspiraciones nacionales. Respecto a los resultados electorales, las zonas urbanizadas se relacionaban con una disminución de votación para el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Parte del electorado que había manifestado el pluralismo político, se encontró con barreras administrativas antidemocráticas tales como la mala distritación electoral y la manipulación de votación en las áreas rurales que influyeron en los resultados electorales.

Es importante destacar que durante estos años se dieron movilizaciones sociales que no pudieron ser encauzadas adecuadamente por el aparato estatal, y se reflejaron entonces las limitaciones que existían para que las organizaciones corporativas y los grupos sociales se convirtieran en actores políticos

La tercera etapa del sistema electoral y de partidos, llamado período post-clásico, abarca desde 1976 hasta 1988.

En 1976 se presentó un candidato único: José López Portillo, por el PRI, con la incredulidad de los partidos y del pueblo mismo a que existieran las condiciones para una contienda electoral limpia y transparente. El triunfo nada democrático fue obvio, aunque con un abstencionismo del 45% y con las denuncias de los grupos opositores de que se presentaron irregularidades.

De esta manera como lo señala Moya Palencia59 "…el gobierno de la República inició desde 1977, una reforma política orientada a promover una mayor participación política de los mexicanos, a darle una mayor sustentación al régimen democrático y a fomentar en el pluripartidismo un clima de mayor información y de mayor conciencia, y por tanto de mayor unidad democrática en el país. Los objetivos de la reforma política fueron: incrementar la unidad democrática del país por medio del pluralismo. Y robustecer la legitimidad de todo el sistema político".

[58] Covarrubias Dueñas, José de Jesús, op. cit., pp. 33.
[59]Moya Palencia, Mario. Democracia y Participación. México. UNAM. 1982. p.45.

Jesús Reyes Heroles, Secretario de Gobernación en aquél momento, fue el principal promotor del proyecto de reforma política. Mediante su discurso de abril de 1977 en la ciudad de Chilpancingo se dio a conocer el proyecto del Estado en lo que se refiere a corrientes y su representación política en el sistema. Se reconoció la existencia de minorías que no contaban con canales de participación política adecuada. Dadas las condiciones sociales y económicas del momento: atraso, sobreexplotación, desempleo, endeudamiento externo. Estos grupos podrían coordinarse y tomar acciones políticas que representarían un peligro para el Estado. Frente a esta situación, se propuso darles un cauce en la representación política mediante los mecanismos adecuados, a través una reforma electoral. Así, las corrientes opositoras, habrían de hacerlo a través de los partidos políticos reconocidos por la ley, y podrían desahogar sus inconformidades en las instancias pertinentes como el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Con todo y el discurso dialéctico, la justificación de una reforma política por parte del gobierno, no reconoció abiertamente que ésta se había realizado como el intento de el Estado de superar una aguda crisis de confianza y credibilidad del pueblo en sus gobernantes y sus instituciones políticas, concretamente en la Presidencia de la República y en el partido político hegemónico, el PRI. Ya que de no haber realizado esta reforma se corría el riesgo de desencadenar un movimiento social incontrolable. De esta forma pudo atenuarse un cambio violento en las estructuras políticas de la nación.

Así, el 28 de diciembre de 1977 se promulgo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LFOPP. Esta se caracterizó por llevar hasta la cúspide la tendencia iniciada en 1946 de privilegiar los partidos políticos como interlocutores entre el Estado y la sociedad civil. Mediante una reforma a la Constitución Política, en México se elevó al rango supremo el reconocimiento de los partidos políticos nacionales, al definirlos como entidades de interés público. Con la LFOPPE puede afirmarse que se consolida el llamado Estado de partidos por el cual la integración de los grupos ciudadanos en el Estado se efectúa por mediación de los partidos políticos. De tal manera estos más que los electores, los organismos electorales o los aspectos de efectividad del sufragio, son los verdaderos protagonistas y beneficiarios de la ley promulgada por el presidente José López Portillo60.

[60] Martínez Baez, Antonio. Obras Político-Constitucionales. UNAM. México, 1994. p. 327.

En este sentido, cabe señalar, que las reformas en materia electoral más importantes fueron las siguientes:

Se designa a los partidos políticos como entidades de interés público. Estos tendrán derecho permanente de uso de los medios de comunicación.

Se establece que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa (electos en distritos electorales uninominales) y 100 diputados de representación proporcional (electos por el sistema de listas regionales en circunscripciones plurinominales).

Se establece la demarcación territorial y la distribución de los 300 distritos electorales uninominales y la constitución de las circunscripciones electorales plurinominales.

Establece las bases generales para la elección de los 100 diputados de representación proporcional.

Se establece que la calificación de las elecciones se hará a través del Colegio Electoral. Se adicionó la procedencia de los recursos de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.

Se precisa, en relación al gobierno del Distrito Federal, que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos a un referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.

Se establece que la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de investigación en los casos de violación del voto público.

Se establece el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de trescientos mil habitantes.

En los primeros años de la siguiente década, la población no manifestó su malestar y desconfianza en el gobierno mediante movimientos políticos independientes, sino que buscó opciones institucionales representadas por figuras ciudadanas. Así, en las elecciones municipales de Chihuahua en 1983, la oposición panista ganó 11 presidencias municipales (incluyendo Ciudad Juárez y la capital) y 11 diputaciones locales. Además, ganó también la Ciudad de Durango y Guanajuato en el mismo año. Para el año siguiente, en las elecciones locales de Baja California y Yucatán, el partido del Estado

había establecido mecanismos bien organizados para manipular la votación.

Posteriormente, en las elecciones para gobernador de Nuevo León y Sonora, hubo violentas protestas en varias localidades por parte de los panistas, quienes reclamaban su victoria. Cabe destacar que varios prominentes empresarios norteños apoyaban dichas protestas, como una forma de manifestar su inconformidad a la crisis, la corrupción y el centralismo.

Como respuesta a todo lo anterior, el gobierno federal respondió de antemano apoyando con recursos a los candidatos oficiales, de manera abierta y hasta burda, además de controlar a las comisiones electorales locales para que manipularan los resultados a su favor.

Dentro del partido del Estado surgió también un movimiento molesto con el procedimiento de designación del candidato presidencial, ya que el Presidente de la República gozaba de todo el derecho de designar a su sucesor sin tomar en cuenta a los miembros del PRI. Se le denominó "Corriente Democrática" y estaba encabezada, entre otros, por Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez, Porfirio Muñoz Ledo y Carlos Tello. Durante todo tiempo plantearon que sus demandas se encuadraban dentro de los Documentos Básicos del partido, en donde se declaraba buscar el logro de una democracia integral, pero el resultado fue contrario sólo encontraron intolerancia e inflexibilidad. Así, el dirigente nacional del partido, en la XIII Asamblea, invitó a los miembros de la Corriente Democrática a no alterar las funciones partidistas o buscar su afiliación en otras organizaciones políticas. Como consecuencia de esto nació una fuerza independiente de centro izquierda que, aprovechando la ley electoral vigente, formó, junto con el PPS, el Partido Autentico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Mexicano Socialista (PMS) y PST la coalición llamada Frente Democrático Nacional, que presentó a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial para las elecciones de 1988.

Creado este frente democrático, el presidente Miguel de la Madrid envió dos iniciativas al Congreso. La iniciativa de reformas a la Constitución Política otra donde proponía la creación del Código Federal Electoral, que sustituía a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Donde se manifestaba que "...no sólo corresponde al gobierno impulsar este desarrollo sino que en una medida importante su perfeccionamiento depende de los partidos políticos y de los ciudadanos".

Los objetivos no se cumplirían en su totalidad debido a que se mantuvo la disposición de que corresponde al Gobierno Federal, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, dando a los partidos políticos y ciudadanos un papel secundario.

Los procesos electorales por esta razón, continúa diciendo el titular del Ejecutivo "…han de constituir un permanente ejercicio democrático en todas sus partes: democracia al interior de los partidos; democracia en la lucha ideológica; democracia en la emisión del voto; democracia en el ejercicio de los mandatos que el pueblo haya conferido".

Así los cambios de fondo que aportó este nuevo Código Federal Electoral, fueron:

La derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionada a la votación;

La modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los períodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados.

El uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional;

La ampliación de las garantías de los partidos políticos y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral;

La ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para sus actividades, y

La creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral dotado de autonomía e imparcialidad para conocer y reparar toda irregularidad en las elecciones.

El Código Federal Electoral fue publicado el 12 de febrero de 1987, en el Diario Oficial de la Federación.

En las elecciones federales de 1988 nuevamente se impuso el partido del Estado. Es entonces que surge la preocupación por parte de la oposición para crear una nueva ley en materia electoral y recuperar un poco, la credibilidad en el sistema político impuesto desde hacia más de 60 años.

Es preciso señalar que el permanente tesón del PAN, comenzó a dar frutos en la democracia mexicana, siendo que en 1989, se le reconoce a este partido político, por vez primera el triunfo en una gubernatura. Esto ocurrió en Baja California Norte en donde el ingeniero Ernesto Rufo Appel ganó la elección como candidato a gobernador.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) publicado el 15 de agosto de 1990[61], buscó la transparencia y la credibilidad de los procesos electorales, el ideal de siempre, el postulado por Madero. Así, el COFIPE marca una línea de distinción en relación a los ordenamientos del período 1946-1987; producto de una demanda política constante, que en 1988 reclamaba la efectividad y el respeto al sufragio.

Los avances del Código impulsado por el gobierno, con el apoyo y el consenso de cinco de los seis partidos representados en la Cámara, se ubican en estas áreas: " 1) sustitución de la Comisión Federal Electoral por el Instituto Federal Electoral, que es un Organismo Público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios[62]; 2) instauración del Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional autónomo en esa materia, con facultades para la substanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como para la imposición de sanciones, en contra de cuyas resoluciones no procede juicio ni recurso alguno; 3) elaboración de un nuevo padrón electoral, actualizado y confiable; 4) expedición de una nueva credencial de elector, con la fotografía del ciudadano para su cabal identificación y el reconocimiento de su validez como documento oficial; que para hacer justicia, debe reconocerse que el pionero en incorporar la credencial para votar con fotografía, fue el Estado de Baja California, impulsado por el gobierno panista entrante ganador de las elecciones estatales en 1989 5) adiciones al Código Penal para incorporar la figura de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, para castigar los ilícitos relativos al así nombrado fraude electoral". [63]

---

[61] Ponce de León Armenta, Luis. Derecho Político Electoral. Ed. Porrúa. 2ª Ed., México, 1998. pp. 21 y ss.

[62] Suprema Corte de Justicia de la Nación. La División de Poderes, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. México, 2005. p. 121.

[63] Rivera Gómez, Joaquín. El nuevo sistema político y la lucha por el cambio. México. Ramírez. 1992. p.83

Cabe mencionar que por imperativo constitucional y legal, las resoluciones del Tribunal Electoral dejaron de estar sujetas al interés o conveniencia política y a la concertación partidista, no siempre ajustada a Derecho, para adquirir auténtica naturaleza de sentencias, sólo modificables o revocables por razones estrictamente jurídicas, de acuerdo a las hipótesis previstas en el artículo 60 constitucional.

A pesar del progreso que representó la reforma constitucional de 1990[64], el movimiento normativo-jurídico de las controversias político-electorales no se detuvo ahí; en 1993 volvió a dar un paso considerable, al ser reformados los artículos 41 y 60 de la Carta Magna, para consolidar la existencia, naturaleza y atribuciones constitucionales del órgano jurisdiccional electoral federal.

Mediante decreto del 2 de septiembre de 1993, se reformaron y adicionaron nuevamente los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Federal.

Con esta reforma constitucional se dio por concluido el periodo en que estuvo vigente el sistema mixto de calificación electoral, en cuanto a la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, instituyendo el sistema jurídico que emplea la heterocalificación, encargando la parte administrativa al Instituto Federal Electoral y la fase contenciosa al Tribunal Federal Electoral.

El texto del párrafo primero del artículo 60 de la Ley Suprema, en lo conducente, quedó al tenor siguiente:

Artículo 60.- "El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas... y hará la asignación de senadores de primera minoría..... Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional...."[65]

---

[64] Martínez Báez, Antonio. op. cit., p. 361.
[65] Gámiz Parral, Máximo N. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México. Noriega Editores. 1995. p. 91

De la transcripción precedente se desprende, que de la legislación federal mexicana se deroga la institución de los Colegios Electorales, en cuanto a la elección de diputados y senadores; a cambio, para la revisión de los fallos recaídos a los recursos de inconformidad, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral, en los términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 60 constitucional, que a la letra disponían:

"La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación"[66].

En concordancia con los preceptos transcritos con antelación, el Poder Constituyente Permanente dispuso en el párrafo decimosexto del artículo 41 de la Ley Suprema que:

"Para cada proceso electoral se integrará una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución"[67].

Congruente con el nuevo sistema de calificación electoral de los miembros del Poder Legislativo Federal, el párrafo decimotercero del artículo 41 constitucional estableció que:

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración"[68].

---

[66] *Ibidem.*

[67] *Ibidem*

[68] *Ibidem*

Por mandato constitucional expreso, el Tribunal Federal Electoral quedó instituido como máxima autoridad jurisdiccional electoral y, en consecuencia, la única autoridad competente en materia contencioso-electoral federal, en tratándose de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, no así en la elección presidencial, en la cual la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, seguía siendo la última instancia (Art. 74, fracción I de la Constitución).

La mecánica del juego electoral, hasta antes de la contienda de 1988, era un factor que impidió la cristalización de un modelo pluripartidista. EI PRI como partido mayoritario absorbió desde el año de 1929, las demandas de obreros, campesinos y de diferentes fracciones de clase, bajo los imperativos de la unidad nacional, el respeto a las instituciones, a la Constitución, etc. Como todo modelo de desarrollo, el país, pese a sus peculiaridades, necesitaba de reformas estructurales profundas que estuvieran provistas de un amplio contenido social.

Hoy, el PRI es uno de los principales partidos políticos en México quien tuvo poder hegemónico sobre este país entre 1929 y el año 2000. Todos los presidentes de México provenían de ese partido político hasta que fue derrotado en las elecciones federales del año 2000. Hasta 1989 el PRI gobernaba las 32 entidades federativas, número que se ha reducido a 17 estados. Oponentes al partido, académicos e historiadores han asegurado que durante el poderío del PRI, las elecciones eran poco más que un ritual para simular la apariencia de una democracia. Señalan que fraude electoral, incluyendo represión y violencia contra los votantes, eran recursos utilizados por el PRI cuando el sistema político no funcionaba como era de esperarse. En 1990 el escritor peruano Mario Vargas Llosa llamó al gobierno mexicano emanado del PRI "la dictadura perfecta". El PRI conservó la mayoría relativa en el Congreso de la Unión hasta las elecciones del 2 de Julio del 2006, donde la perdió y se colocó como la tercera fuerza política del país por debajo del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática.

CAPÍTULO IV
LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

Como consecuencia del proceso electoral de 1994, que resultó ser uno de los más accidentados en toda la historia del México moderno, surge la reforma realizada el 22 de agosto de 1996 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que constituyó uno de los mayores avances en materia electoral. Entre las principales características de esta reforma innovadora tenemos las siguientes:

Se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer sobre casos en que se legisle en materia electoral cuando contravengan disposiciones constitucionales.

Se modifica la estructura del Poder Judicial de la Federación estableciendo un Tribunal Electoral como órgano especializado en la materia, siendo éste (después de la Suprema Corte de Justicia de Nación, en relación al artículo 105, fracción II), la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, siendo sus decisiones definitivas e inapelables.

Se refuerzan las garantías de seguridad jurídica en relación a la materia electoral al establecer que;

a) Es atacable todo acto o resolución de cualquier autoridad electoral federal que viole los principios de la constitucionalidad y la legalidad; todo acto interproceso o intraproceso que no se ajuste a dichos principios, es impugnable por la vía administrativa y por la vía judicial, según sea el caso.

b) El proceso de heterocalificación electoral se perfecciona, los organismos electorales califican la elección; en caso de ser impugnada, resuelve en última instancia, de manera definitiva e inapelable, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

c) Son perfeccionados los derechos político electorales en un catálogo reducido y se protegen de manera constitucional y legal.

d) Es creado un sistema federal electoral en cuanto a la impartición de la Justicia Electoral, en virtud de que los Entes Federados deben establecer un sistema electoral conforme a los principios constitucionales; además, si sus autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales violentan algún principio de la Constitución de la República, entonces podrán ser impugnados dichos actos o resoluciones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual resolverá de manera definitiva e inatacable.

Cabe destacar, que como producto de dichas reformas, se crea la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4.1 CIUDADANIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES.

En materia de derecho político de los ciudadanos se hicieron dos reformas de carácter constitucional. Una al artículo 35 en relación con la naturaleza individual de la asociación para fines políticos, y otra al artículo 36, que abrió la posibilidad para que los mexicanos residentes en el extranjero pudieran sufragar en las elecciones nacionales. Sin embargo, en ese año quedó pospuesta su implementación de acuerdo con el contenido del artículo octavo transitorio de las reformas al COFIPE publicadas en el Diario Oficial el 22 de noviembre de 1996, el cual indica que se estudiaran las modalidades para que lo mexicanos en el extranjero puedan ejercer ese derecho. Fue hasta el año 2005 cuando se pudo concretar esta reforma siendo la elección del 2006 la primera en la cual los mexicanos residentes en el extranjero pudieron ejercer su derecho al voto desde el extranjero.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se dedicó el libro tercero al juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. La protección de estos derechos había sido una demanda reiterada de la oposición, en razón de que el Amparo, como método de control de la legalidad y de la constitucionalidad, no era susceptible de ser empleado para defender los derechos políticos. El texto actual es el siguiente:

LIBRO TERCERO
Del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano

TITULO UNICO
De las reglas particulares

CAPITULO I
De la procedencia

Artículo 79

1. El juicio para la protección de los derechos político–electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el

inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

Artículo 80

El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político–electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político–electorales a que se refiere el artículo anterior.

El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político–electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

4.2 CONDICIONES DE EQUIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La reforma de 1996 impulsó en el sistema político mexicano un cambio cualitativo, en lo que se refiere al financiamiento de los partidos políticos y al acceso a los medios de comunicación de estos. El financiamiento público, que deberá prevalecer sobre el privado, se entregaría a partir de ese momento a los partidos políticos en dos grandes clasificaciones: 70 por ciento en relación con su fuerza electoral y 30 por ciento en forma igualitaria y el Estado garantizara el acceso de los partido a los medios de comunicación para transmitir sus mensajes a los electores.

El texto actual del artículo 41 constitucional inciso segundo es el siguiente:

II. La ley garantizara que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además la ley señalara las reglas a que se sujetara el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

Acatando el mandato constitucional, en su oportunidad, el legislador expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral según decreto del 19 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial el día 22. Ley que vino a dar mayores condiciones de equidad a las contiendas electorales. Por tanto, previo al estudio de estas vías impugnativas, es necesario e importante determinar el significado y naturaleza jurídica de la expresión sistema de medios de impugnación en materia electoral.

No obstante las grandes dificultades que se presentan al intentar una definición, se puede afirmar en términos generales, que los medios de impugnación son "los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia"69.

Al respecto Eduardo Pallares70 afirma “la impugnación es el acto por el cual se exige del órgano jurisdiccional la rescisión o revocación de una resolución judicial, que no siendo nula o anulable, es sin embargo, violatoria de la ley y, por tanto injusta. La impugnación se distingue de la invalidación en que ésta destruye la resolución anulable sin sustituirla por otra, mientras que aquélla rescinde o revoca el primer fallo para poner en su lugar otro".

El profesor José Becerra Bautista71, define las vías impugnativas como los "medios aptos al reexamen de las sentencias por jueces jerárquicamente superiores".

---

[69] Fix Zamudio, Héctor. “Introducción a la teoría de los recursos en el Contencioso Electoral”. En Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México. Instituto Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1992. p. 20

[70] Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. México. Porrúa. 1991. p. 779

[71] Becerra Bautista, J. El Proceso Civil en México. México. Porrúa. 1992. p. 538

Como se advierte, son múltiples los conceptos que se pueden obtener de la doctrina procesal; no obstante, la mayor de las veces se encontrará un denominador común, que la definición está orientada a la existencia de un proceso, en la correcta acepción técnica de la palabra. Sin embargo, para la materia en estudio es importante tener presente la definición lato sensu del término impugnación que proporciona el Diccionario de la Real Academia, en cuanto que es la "Acción y efecto de impugnar", palabra esta última que proviene del latín impugnare, formada a su vez de las raíces in y pugnare, traducidas como combatir, contradecir, refutar, atacar o luchar en contra.

En este sentido Galván72 establece "los medios de impugnación son las vías legalmente establecidas en favor de los gobernados, afectados en su interés jurídico, para combatir un procedimiento, acto o resolución, ya sea ante la propia autoridad responsable, ante su superior jerárquico o incluso ante una autoridad distinta, para que lo revise y, en su caso, lo anule, revoque, modifique, confirme u ordene su reposición, una vez comprobada su legalidad o ilegalidad".

Tomando como base la definición propuesta, los medios de impugnación se pueden clasificar en procedimentales y procesales. En aplicación estricta del criterio material, a los primeros se les denomina recursos administrativos y a los segundos se les agrupa bajo la expresión genérica de juicios, procesos o medios procesales de impugnación, independientemente de su naturaleza judicial o administrativa, así como de su desarrollo en una o más instancias. Sólo como ejemplo de esta diversidad de procesos, cabe citar el juicio contencioso-administrativo, el de nulidad fiscal y el juicio de amparo, así como los llamados juicios y recursos electorales73.

---

[72]Galván Rivera, Flavio. "Medios de impugnación en procedimiento electoral federal". en Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, año 1, Vol. 1, México, 1989. p. 73

[73] Cfr. Flavio Galván Rivera, "Medios de impugnación en el procedimiento registral de la propiedad". en Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, Tomo XL, nos. 169 al 171, enero-junio de 1990. p. 165.

Ahora bien, en los términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es posible afirmar que existe un auténtico sistema de medios de impugnación en materia electoral, a pesar de su deficiente regulación procesal y de los términos equívocos al asignar la respectiva denominación; el aserto obedece a que las vías impugnativas están vinculadas, de manera inmediata y directa, con el calendario electoral, que divide el tiempo en periodo del procedimiento electoral ordinario y el que transcurre entre dos etapas de esta naturaleza; incluso, durante el desarrollo del procedimiento electoral, ordinario o extraordinario, se toma en consideración su división en fases o etapas: de preparación de las elecciones, jornada electoral, de resultados y declaraciones de validez y, finalmente, etapa de dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo.

La sistematización de los medios de impugnación atiende también a la organización administrativa, desconcentrada y jerarquizada que prevalece en el Instituto Federal Electoral; a la geografía electoral que divide al territorio nacional en función de su población y al sistema de elección de diputados federales, en trescientos distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones plurinominales. También se tiene presente la organización del Tribunal Electoral y los diversos criterios geográficos y grado de distribución de competencias, amén de las características del sistema federal mexicano, la esencia y consecuencias de los actos y resoluciones objeto de impugnación, así como la naturaleza ordinaria o extraordinaria, federal, local o municipal de la elección.

Este sistema impugnativo tiene dos finalidades evidentes: dar seguridad jurídica y estabilidad político-electoral a la sociedad mexicana, garantizando el acatamiento invariable de los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad de los actos y resoluciones electorales, así como de las distintas etapas del procedimiento electoral, según lo previsto en el artículo 41 constitucional, párrafo segundo, base IV.

Por último, es de advertir que el vigente sistema electoral de medios de impugnación está integrado con los denominados recursos de revisión, apelación y reconsideración, además de los juicios de inconformidad, protección de los derechos político-electorales del ciudadano y revisión constitucional electoral, conforme a lo previsto en el párrafo 2 del artículo 3 de la Ley de la materia, contenida en el artículo cuarto del decreto del Congreso de la Unión por el que "se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones 1 y 11 del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del

Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sin embargo, es claro que el estudio sobre la justicia electoral no se agota con el estudio del sistema de medios de impugnación, sino que debe abarcar el análisis de todas las vías de protección de los intereses jurídicos de los ciudadanos, candidatos, partidos y agrupaciones de carácter político o con fines políticos, así como del sufragio, acto paradójicamente básico y supremo del Derecho Electoral. En consecuencia, quedan inmersos en esta materia el recurso administrativo, que es competencia del IFE; los recursos jurisdiccionales y juicios electorales, cuyo conocimiento y resolución es atribución exclusiva de las salas del Tribunal Electoral; la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia, respecto de los hechos presuntamente violatorios del voto público, según lo previsto en el articulo 97 constitucional y la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, federales o locales, en los términos del artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema de la Federación".

4.3 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Con la reforma electoral efectuada en el año de 1996, dentro del artículo 41, párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política, se indicó que el Instituto Electoral, como ya estaba previsto, será autoridad en la materia y se añadió el carácter de independiente en sus decisiones y en su funcionamiento. Para lograr esto último se plantearon cambios en la integración del Consejo General. Así, en la Constitución se menciona por primera vez a este órgano supremo del Instituto Federal Electoral, el cual quedará integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, quienes son los únicos que tienen voto en dicho organismo. El consejero presidente, viene a substituir al anterior presidente del Consejo, que era el representante del ejecutivo, cargo que correspondía al secretaría de Gobernación. En lugar de los seis consejeros ciudadanos introducidos en la reforma de 1994, habrá nueve consejeros independientes y ajenos a la actividad partidista.

La participación del Poder Legislativo se mantuvo, pero en realidad muy matizada por dos motivos: el primero, porque los representantes de dicho poder sólo tenían voz pero no voto y el segundo, porque en realidad más que representantes institucionales de las cámaras integrantes de dicho Poder vienen a ser comisionados de los propios partidos políticos por la vía de los grupos parlamentarios. El texto actual es el siguiente:

Artículo 41

III. .....

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

4.4 TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Con anterioridad a las reformas constitucionales efectuadas en agosto de 1996, al entonces Tribunal Federal Electoral le correspondía ejercer, únicamente, el control de la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, quedando fuera de su ámbito competencial el control constitucional sobre los mismos, así como respecto de los emitidos por las autoridades electorales de las entidades federativas.

En cuanto a las leyes electorales, no se establecía ningún control o medio impugnativo a través del cual se combatiera su inconstitucionalidad, incluso, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación se negó a conocer de los juicios de amparo cuyo acto reclamado se hacía consistir en disposiciones electorales que, en sí mismas, se estimaban contrarias a la Constitución, argumentando que el juicio de amparo resulta improcedente en materia político-electoral.

Es hasta el año de 1996 que, con las reformas efectuadas a la Constitución, se le confiere al Tribunal Electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, otorgándosele competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales tanto federales como de las entidades federativas que violen normas constitucionales o legales.

Igualmente con dicha reforma se le otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la ley fundamental, precisándose que dicha acción será la única vía para plantear la inconstitucionalidad de las leyes electorales.

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación se hizo en atención a la propuesta de los grupos parlamentarios que participaron en la reforma política de 1996. El vehículo para la integración fue el Consejo de la Judicatura Federal que es el organismo puente entre el Tribunal y el Poder Judicial de la Federación.

La iniciativa de los grupos parlamentarios que aprobó la reforma político electoral expresa que pretendió hacer compatible la tradición del Poder Judicial de la Federación, de no intervenir directamente en los conflictos políticos electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada, y así se propuso incorporar el Tribunal Electoral, órgano especializado, al Poder Judicial de la Federación. La incorporación pretende una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral y le da participación al Consejo de la Judicatura Federal en la administración del Tribunal.

Con la reforma realizada el 22 de agosto de 1996 a la Constitución Política de los Estados unidos Mexicanos, la fracción segunda del párrafo cuarto del articulo 99, dispuso que el Tribunal Electoral tendrá facultades para resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones que se presenten en contra de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

En la misma fracción se establece una facultad no jurisdiccional del tribunal, ya que no consiste en resolver ninguna impugnación o conflicto electoral, sino en realizar el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto. Esto quiere decir que se faculta al Tribunal Electoral a realizar una labor de índole administrativa electoral, que es la realización de dicho cómputo, atribución que antes correspondía a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. De acuerdo al texto constitucional se plantean dos vertientes: La primera es que no existiera ninguna impugnación a la elección presidencial, y en tal caso no habría ningún conflicto que resolver, sino simplemente sumar las cantidades de votos obtenidas en todos los distritos del país por los candidatos participantes y declarar a aquel que hubiese resultado triunfador.

De tal manera se deslindan dos tareas de cómputo relativas a la elección presidencial, una primera que adjudica la propia Constitución en el articulo 41 al IFE, cuando señala que este realizará el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, esto es a través de los consejos distritales de dicho Instituto. Así este órgano tiene la función de efectuar el cómputo de los votos emitidos para Presidente de la República en cada distrito, pero a partir de ese momento los resultados tienen que ser remitidos al Tribunal Electoral para que éste efectúe el denominado cómputo final y declare triunfador al que tenga la mayoría de votos.

La segunda vertiente considera que la existencia de impugnaciones a los resultados de la elección presidencial y en tal circunstancia deberá resolverlas en una sola instancia la Sala Superior, para que, concluido ese procedimiento, realice el cómputo final y haga la declaratoria correspondiente.

La Cámara de Diputados a partir de esta reforma solamente tendrá la misión de dar a conocer la decisión del Tribunal, mediante un bando previsto en la fracción primera del articulo 74 constitucional, la cual señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: l) "Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación".

Por otro lado, no tendría caso plantearse una controversia entre el Tribunal y la Cámara de Diputados porque no hay previsión en el artículo 105 constitucional que aluda a esa posible controversia constitucional para ser conocida por la Suprema Corte de Justicia. Además, el Tribunal Electoral, siempre y cuando no se trate de normas generales, tiene atribuciones para resolver en materia de inconstitucionalidad de actos en el ámbito electoral. La expedición de este bando solemne no sería una norma general, sino un acto concreto y la negativa a expedirlo constituiría una conducta inconstitucional que podría ser impugnada ante el propio Tribunal Electoral. En consecuencia éste podría dictar las medidas necesarias para subsanar la desobediencia de la Cámara de Diputados, como podría ser, ordenar la publicación del bando por sí hubiera renuencia de la Cámara.

Las impugnaciones en el caso de la elección presidencial se realizan a través del juicio de inconformidad, previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El acto impugnable en el caso de esta elección, son los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, según se prevé en el articulo 50 de la mencionada ley. De acuerdo a la disposición constitucional que ya hemos comentado, la competencia para resolver estas impugnaciones corresponde únicamente a la Sala Superior del Tribunal Electoral.

No se incluyó en la ley a la que nos referimos, un capitulo expreso referido a las causas de nulidad de la elección de presidente de la República, ni un porcentaje especifico de nulidades en el ámbito nacional que permitan considerar que existen elementos para declarar la nulidad de dicha elección. En este caso, el Tribunal tendrá que proceder de acuerdo a lo establecido en el artículo segundo de la ley comentada, aplicando una interpretación sistemática y funcional, y a falta de ésta, los principios generales del derecho.

Libro completo en:
https://tinyurl.com/s3zjkm8

Bajo esta perspectiva, se considera que la reforma constitucional de 1996, dejo imposibilitados a los partidos políticos y candidatos para impugnar el cómputo total de las elecciones a Presidente de la República, al otorgar al Tribunal Electoral la atribución de realizar el mismo y declarar la validez de la elección. Por lo que era conveniente, que la calificación de la elección para Presidente de la República, quedara en manos de la autoridad administrativa electoral: El IFE, así de esta manera podría impugnarse el cómputo total, como lo es el relativo a la elección de diputados y senadores.

Como ha sido señalado con anterioridad, las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996 y su repercusión en las reformas legales del 22 de noviembre del mismo año, tuvieron como resultado la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Así, el sistema de medios de impugnación promovido y regulado desde el año de 1996, tuvo por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y
b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

En ese sentido, es a través del mencionado sistema, que es posible evitar la inconstitucionalidad en materia electoral, siendo que dicho sistema en materia medios de impugnación se encuentra integrado de acuerdo con el artículo 2 de la LGSMIME por:

a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
c) El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano;
d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

4.5 RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL

Para el proceso comicial en el Distrito Federal del año de 1997, tuvo que establecerse una disposición transitoria dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) específica que hizo extensivo lo contencioso electoral federal y la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de las elecciones de Jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa; en la inteligencia que ésta sería la última ocasión en que así sucedería, toda vez que por disposición expresa del artículo vigésimo transitorio del Decreto de fecha 19 de noviembre de 1996, por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del COFIPE, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de noviembre del mismo año, se estableció que el Libro Octavo del Código continuaría en vigor, exclusivamente para efectos de posibilitar la adecuada organización de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997, y quedaría derogado en su totalidad, una vez concluido el proceso lectoral.

En efecto a raíz de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996, se determinó que el Distrito Federal contaría con una normatividad propia y exclusiva en materia electoral, de tal manera que los comicios de julio del 2000 y de 2006, ya contaron con una legislación que reguló todo lo concerniente a la misma, incluyendo, desde luego, lo relativo al órgano jurisdiccional y al sistema de medios de impugnación.

El Título sexto del Estatuto de Gobierno, mismo que lleva por rubro: “De las autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos” establece en su Capitulo IV las bases generales respecto a la naturaleza, organización y funcionamiento del denominado Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Por cuanto hace a su naturaleza jurídica y a diferencia de la tendencia que se ha observado en otros ordenamientos electorales locales, el legislador concibe al citado tribunal como órgano autónomo, motivo por el cual el Tribunal Electoral del Distrito Federal no forma parte del Poder Judicial Local, toda vez que el artículo 122, párrafo quinto de la Constitución General de la República, prevé que el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los demás órganos establecidos por el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, siendo el caso que el referido Estatuto en el capítulo relativo a los órganos encargados de la función judicial, en ningún momento hace referencia al Tribunal Electoral, pues dispone que la misma sólo se ejercerá por las autoridades judiciales antes señaladas, así como por los jueces y demás órganos que la ley orgánica señale."

Por otra parte, el propio legislador califica al citado Tribunal Electoral en su artículo 128 del Estatuto de Gobierno, como máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia, con facultades para resolver en forma definitiva e inatacable lo cual debe entenderse únicamente en el sentido de que sus sentencias no pueden ser revisadas por órgano jurisdiccional alguno que corresponda al fuero común del Distrito Federal; ello sin perjuicio de que el mencionado Tribunal, en su carácter de autoridad jurisdiccional electoral local, evidentemente se encuentra sujeto a un mecanismo de control de constitucionalidad previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que es precisamente el juicio de Revisión Constitucional Electoral, cuyo conocimiento y resolución es de la competencia exclusiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO V

DERECHO ELECTORAL MEXICANO CONTEMPORANEO: DE 1996 A 2007-08

La transformación del derecho electoral y su continuo perfeccionamiento han sido resultado de un proceso largo que no ha estado exento de altibajos. A efecto de contar con un panorama general del estado que guardó el derecho electoral contemporáneo, en este capítulo se revisa el conjunto de normas comiciales más importantes, primero a nivel local, así como en la legislación federal y las innovaciones más recientes en éste ámbito.

Las reformas de 1977, 1986, 1989-90, 1993-94 y 1996 han generado un desarrollo democrático importante. Tan es así que este conjunto de ajustes formales ha propiciado campañas competitivas, contiendas reales, mayor equidad en los procesos electorales y mecanismos de alternancia probados.

Es posible afirmar que los obstáculos que enfrentaban los partidos distintos al otrora denominado partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional, han desaparecido prácticamente y que en la actualidad el resto consiste en delinear un conjunto de reformas que perfeccionen al sistema y lo fortalezcan, eliminando los riesgos de retroceso o de involución.

En este sentido, la reforma electoral de 2007-08 tuvo como fundamento el adecuar la reglas electorales a la realidad de competencia electoral que vivía el país y a oxigenar el sistema político que se polarizó tras las elecciones presidenciales de 2006.

Con la reforma se redujo el financiamiento público para campañas electorales que habían registrado montos estratósféricos para el erario público.
Se regularon las precampañas y se normó el acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación como radio y televisión a fin de garantizar el principio de equidad.

Hoy lo que está a discusión no sólo es la aplicación y funcionamiento de la reforma electoral, sino la posibilidad de realizar una profunda reforma al sistema político. Esta idea señala que las mayores disfunciones del Estado mexicano se encuentran en el diseño institucional. El régimen de división de poderes presidencialista se ha anquilosado y en todo caso sería preferible dar el paso a un sistema semi-parlamentario que, por un

lado, reconozca la pluralidad política nacional y, por otro, garantice la gobernabilidad de quien ostente el cargo de presidente de la República.

Otra propuesta es la reelección consecutiva de legisladores y de algunos servidores públicos de elección popular, como presidentes municipales, a efecto de fortalecer la representatividad popular, generar mecanismos de especialización y de planificación de mediano y largo plazo, así como vigorizar al poder legislativo.

Además, entre el paquete de cambios que pretenden dinamizar al sistema político y adecuarlo a las demandas ciudadanas, se encuentra la reducción del número de legisladores, la desaparición de diputados plurinominales y la validez de las candidaturas ciudadanas.

No entraremos a detalles en estas iniciativas, simplemente su mención es pertienente para indicar los temas pendientes que, aún con la reforma electoral 2007-08 son materia de discusión y cuyos cambios podrían efectuarse en los próximos años.

5.1. BASES ELECTORALES DE LOS ESTADOS.

Una de las primeras características compartidas tanto por el derecho electoral federal como por el de las entidades federativas consiste en su regulación constitucional fundamental. Incluso en el caso de las normas estatales también se encuentra la regulación primigenia en cada constitución y con ese fundamento se han emitido 32 leyes electorales.

Si bien la necesidad de perfeccionamiento de la legislación electoral es más o menos clara en el nivel federal, es posible afirmar que la situación que guarda la ley en esta materia en cada uno de los estados es diversa pero que en general contiene un apremio para su mejoramiento.

La base constitucional electoral de los estados se encuentra contenida en el artículo 116 de la Carta Magna, que ordena lo siguiente:

V. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

Por lo que respecta al artículo 122 constitucional, que dispone el régimen del Distrito Federal, éste, en la parte conducente menciona que:
Art. 122.- ...

BASE PRIMERA

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:
a)...al e)...
f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador,

diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea legislativa y Jefes Delegacionales;

Como puede observarse, en el tema electoral se vive un federalismo que ha decidido reservar para las entidades tanto la facultad legislativa como la ejecutiva electoral, si bien disponiendo de una base común con las características descritas. Se respeta la configuración político-administrativa que el constituyente ha reservado para el Distrito Federal, el sistema electoral de la capital de la República comparte atributos con el de los estados.

La experiencia práctica de las elecciones locales ha sido diversa. Además de la idoneidad de la legislación local debe señalarse que todo sistema comicial estatal comparte los mismos atributos que la propia realidad política de la región de que se trate. Así como puede haber casos de una normalidad democrática madura, también es posible que existan ejemplos de una vida institucional raquítica y que padezca los inconvenientes de las prácticas autoritarias y corruptas a las que el propio derecho electoral debe combatir.

Esa circunstancia desafortunadamente no ha estado exenta en el panorama electoral de la historia reciente de varios de los estados que conforman la República.

Entre los casos que pueden servir de ejemplo están las elecciones en Tabasco del 2000. Dieron lugar a un proceso de investigación por parte de la Cámara de Diputados federal y de un proceso jurisdiccional que derivó en la repetición de las elecciones a gobernador.

Ante la disparidad de la legislación electoral estatal y la desconfianza que priva en algunas de las autoridades que organizan las elecciones, una de las propuestas para remediarlo es ampliar el rango de facultades para el Instituto Federal Electoral o incluso la de crear un servicio electoral nacional. El hecho de que exista un Registro Federal Electoral, que tenga la base de datos más confiable y que diversos insumos que utilizan los consejos electorales estatales sean proveídos mediante convenios con el IFE, le da sustento a dicha propuesta. Un eventual argumento en contra es el de una posible transgresión a la soberanía estatal en la materia.

5.2. CONSOLIDACIÓN DE LA JUDICIABILIDAD DE LAS CUESTIONES ELECTORALES. CASOS PARADIGMÁTICOS.

Una de las características del sistema electoral mexicano y que lo distingue de la época pre-reformista es la judiciabilidad de las cuestiones electorales, esto es, la posibilidad de que los tribunales facultados para el caso conozcan y resuelvan de manera definitiva las controversias electorales. Antaño el esquema constitucional que se basaba en la figura de la calificación que se realizaba en la Cámara de Diputados fue criticado, en su momento, por los partidos de oposición, debido a que se confundía la figura del juez y parte.

La reforma de 1986 creó al extinto Tribunal de lo Contencioso Electoral. Los cambios de 1993 trajeron consigo cambios importantes, entre ellos, como ya indicamos, "la desaparición de los Colegios Electorales de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y, por consiguiente, la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral. Se estableció que en caso de controversia correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores."74

La reforma de 1996 sustituye al Tribunal Federal Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Las especificaciones más importantes de dicha reforma son las siguientes:

"Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

"Modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo.

"Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
"Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que

[74] www.trife.org.mx

se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas Central y de Segunda Instancia.

"Reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

"Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.

"Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

"Modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores; anteriormente correspondía al Poder Ejecutivo hacer las propuestas correspondientes a la Cámara de Diputados.

"Otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en la historia política de nuestro país de competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

"Atendiendo a la reforma constitucional a que se viene haciendo referencia, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero

federal, para adecuarlos a la nueva normativa, y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996.

"En consecuencia, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección; como declaración de Presidente electo."75

El Tribunal Electoral tiene, entre otras funciones, las siguientes:
Resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las, entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

---

[75] www.trife.org.mx

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia, y las demás que las leyes determinen.
De la experiencia de los últimos años respecto del desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es posible destacar tres casos paradigmáticos, en los que se configura la realización de la jurisdicción electoral de dicho órgano en medio de una serie de discusiones doctrinarias respecto de la pertinencia jurídica de la misma. A nuestro entender dichos casos paradigmáticos son los llamados Caso Tabasco, Caso Yucatán y desde luego, el Caso de la Calificación de la Elección Presidencial del 2006.

Caso Tabasco

En las elecciones de Tabasco, en el año 2000, el TEPJF revocó tanto las sentencias del Tribunal Electoral de Tabasco impugnadas, así como la constancia de mayoría y validez otorgada al candidato del PRI, y declaró la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco.

La resolución en su momento generó dudas, sobre todo respecto a la cuestión de las facultades del propio órgano para resolver como lo hizo. Al respecto Serna de la Garza76 plantea la siguiente disquisición:

"...existe una disposición constitucional que remite a la ley respectiva para determinar la competencia de las salas del TEPJF. En efecto, el párrafo sexto del artículo 99 constitucional señala que la organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determine esta Constitución y las leyes. Puede entonces entenderse que la Constitución remite a la ley en relación con la definición de la competencia de las salas del TEPJF, incluida la Sala Superior. Dicho de otra forma, la Constitución permite que las competencias del TEPJF estén previstas en la ley. Algo parecido, cabe observar, hace la Constitución en la parte final del párrafo segundo del apartado A del artículo 102, mismo que señala que el Ministerio Público federal tendrá facultad para "...intervenir en todos los negocios que la ley determine".

---

[76] Serna de la Garza, José María, Reflexiones en torno a las resoluciones del tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, relativas a los casos Tabasco y Yucatán, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No 100, México, 2007.

"Luego entonces, para considerar que el TEPJF está facultado para declarar la nulidad de la elección de gobernador, debe haber en la ley respectiva un precepto que otorgue dicha competencia. ¿Cuál es ese precepto, y en qué ley se encuentra previsto? Podría aquí invocarse el artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, mismo que indica que la Sala Superior del TEPJF es competente para resolver el juicio de revisión constitucional electoral, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, y de otros cargos de elección popular. No obstante, el artículo no hace referencia expresa a la facultad de declarar la nulidad de la elección de gobernador por parte del TEPJF.

"Podría invocarse también, como lo hizo el propio TEPJF, el artículo 78 de la LGSMIME, según el cual las Salas del TEPJF podrán declarar la nulidad de una elección cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, pero hay que aclarar que el mencionado texto expresamente se refiere únicamente a la elección de diputados o senadores, y no a la de gobernador.

"Por lo tanto, al parecer no hay facultad expresa, ni constitucional ni legal, para declarar la nulidad de la elección de gobernador en el estado de Tabasco.

"Hasta aquí nos hemos referido a la competencia constitucional y legal para declarar la nulidad de una elección de gobernador por parte del TEPJF. ¿Pero qué podemos decir en cuanto al supuesto para declarar la nulidad de gobernador? ¿En qué supuesto o hipótesis procedería la anulación de una elección de gobernador por parte del TEPJF?

"Podría estimarse que para poder considerar que el TEPJF está facultado para declarar la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco, la legislación local electoral tendría que señalar una causa de nulidad de dicha elección. Sin embargo, la legislación electoral de Tabasco no prevé expresamente ninguna causal de nulidad de la elección de gobernador. Asimismo, el COFIPE tampoco prevé expresamente ningún supuesto que pudiera dar lugar a declarar la nulidad de la elección de gobernador.

"Llegados a este punto, es en donde encontramos el aspecto más polémico de todos: para llegar a determinar la causal de nulidad de la elección de gobernador, es decir, para determinar la causa o el supuesto de nulidad de la elección de gobernador en Tabasco, el TEPJF realizó una labor de interpretación del Código Electoral de Tabasco, por medio de la cual llegó eventualmente a la conclusión de que dicho código preveía una "causal abstracta de nulidad".

Libro completo en:
https://tinyurl.com/s3zjkm8

“El argumento es complejo pero trataré de simplificarlo de la siguiente manera: a) La fracción IV del artículo 329 del Código Electoral de Tabasco señala que las resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad podrán tener el efecto de "Declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Estatal, Distrital o Municipal correspondiente, cuando se den los supuestos de nulidad previstos en este Código;" b) Como la única constancia de mayoría expedida por el Consejo Estatal es la relativa a la elección de gobernador, debe entenderse que el código admite que la elección de gobernador puede ser declarada nula; c) Debe haber entonces, por necesidad lógica, una causal de nulidad de la elección de gobernador, porque no puede considerarse que los enunciados de la ley sean producto del descuido del legislador; d) La causal de nulidad de la elección de gobernador no es una causal específica, expresamente mencionada por el Código Electoral, sino una "categoría abstracta de nulidad" cuyo contenido debe encontrarlo el juzgador en cada situación que se someta a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta que se analice satisfaga los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.”

La “causal abstracta” ha sido objeto de múltiples discusiones, tanto dogmáticas como políticas. Incluso hubo quien quiso extrapolarla, de manera injustificada, al proceso de la calificación de la elección presidencial del 2 de julio del 2006.

Caso Yucatán

En Yucatán, para los efectos de la elección del 2001, el Congreso local designó un consejo electoral local de manera ilegal. Los partidos PRD y PAN promovieron un recurso de inconformidad. El Tribunal local confirmó la designación hecha por el Congreso. Los mismos partidos llevaron un juicio de revisión constitucional electoral. El TEPJF determinó que el acuerdo del Congreso por el que se designó a los consejeros electorales de Yucatán es contrario a la Constitución. Lo revoca y ordena que se reponga el procedimiento conforme con la ley. El Congreso local se niega persistentemente a acatar el fallo y el TEPJF repone por sí mismo el procedimiento, organizando la insaculación prevista por la legislación electoral local y designando un nuevo consejo.

Respecto de dicho asunto, Serna de la Garza anota:

“Un punto polémico surge en relación con la consideración del acuerdo por el que se designa a los miembros del Consejo Electoral Local emitido

por el Congreso local de Yucatán, como acto relativo a la organización y preparación de las elecciones, y por tanto revisable por el TEPJF. En cuanto a este aspecto, sólo digo brevemente que el argumento del TEPJF me parece adecuado y razonable. Creo efectivamente que se trata de un acto materialmente administrativo de carácter electoral, revisable por el TE."77

Caso de la elección presidencial del 2 de julio de 2006.

El 5 de septiembre de 2006, la Sala Superior del TEPJF resolvió la impugnación de la elección presidencial a través del dictamen correspondiente, que ha sido analizado con profusión por las implicaciones políticas del mismo.
Dicho documento se compone de las siguientes partes: 1. Fecha; 2. Vistos; 3. Antecedentes; 4. Considerandos; y, 5. Declaraciones.
Sobre los Antecedentes, Considerandos y las Declaraciones, Uriel Piña Reyna78 lo describe:

"En los antecedentes, el Dictamen hace un recuento de los actos concernientes a la preparación del proceso electoral, la jornada electoral y los juicios de inconformidad promovidos por la Coalición por el Bien de Todos y que fueron resueltos a veces estimando y en otras desestimando las pretensiones de dicha Coalición.

"Los considerandos del Dictamen tratan los temas siguientes: el primero fundamenta la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y aprobar el Dictamen; el segundo expone los resultados de la votación total dividida por distritos, entidades y partidos; el tercero determina el cómputo final de la elección; el cuarto hace un examen general y declara la validez de la elección; el sexto aborda el estudio de los requisitos de elegibilidad de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa para ser Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el séptimo declara Presidente Electo al candidato del PAN.

"Finalmente, en las declaraciones –no emplea la expresión puntos resolutivos- resuelve que el candidato de la elección para Presidente de la República que obtuvo más votos fue Felipe Calderón. Válida la elección en función de que Calderón reunía los requisitos de elegibilidad constitucional para ser Presidente y se le declaró Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

---

[77] Serna de la Garza, José María, Idem.
[78] Piña Reyna, Uriel, La calificación de validez de la elección 2005-2006, en La calificación presidencial de 2006, el dictamen del TEPJF a debate, Miguel Eraña Sánchez, Coordinador, Porrúa, México, 2006.

En el ejercicio de la dualidad de sus facultades, jurisdiccionales y administrativo-electorales, precisada por el mismo TEPJF, la realización de la calificación a través de un dictamen obtenido de un proceso heterocompositivo tiene una naturaleza declarativa constitucionalmente válida y eficaz.

El Tribunal Electoral concluyó que la elección fue legal y transparente y desestimó los alegatos de la Coalición Por el Bien de Todos para ir al recuento total voto por voto y anular la elección alegando una causa de "nulidad abstracta", como ocurrió en Tabasco. Esto porque no se acreditaron satisfactoriamente las acusaciones o bien, porque las pruebas no eran lo suficientemente sólidas.

Aún así, el TEPJF reconoció que la elección presidencial estuvo en riesgo por el activismo político del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, pero desestimó que su intervención haya influido de manera determinante en el resultado final. Esto gracias a que el IFE estableció la llamada "tregua navideña" en donde ningún actor político ni candidato podía hacer pronunciamientos públicos a fin de garantizar la equidad en la contienda. Del mismo modo, la firma del acuerdo de neutralidad atemperó el eventual daño que el presidente Fox pudo haber causado al proceso electoral, al marginar sus declaraciones públicas de manera voluntaria, ya que el acuerdo no implicaba ninguna sanción legal para el mandatario, sólo era de índole política.

Del mismo modo, se sancionó la participación de terceros en una campaña negativa en contra del candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador. El TEPJF acreditó violaciones a la ley por parte del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) por la contratación de spots para denostar a uno de los candidatos. Como en ese entonces el ordenamiento jurídico no contemplaba ninguna sanción (es es factible con la reforma del 2007), el Tribunal resolvió, en 2008, que la sanción se aplicaría a los partidos que contendieron porque se beneficiaron indirectamente de la conducta del terceros y no promovieron ninguna acción para evitarlo.

En sus términos, la Sala Superior resolvió que los spots del CCE tuvieron la finalidad de influir en la percepción de la población respecto de un candidato, otros se beneficiaron pero no denunciaron la posible violación de las normas electorales, tampoco implementaron medidas idóneas y eficaces para lograr la suspensión o retiro del spot, en general, evitar que el ilícito se consumara o continuara.

De los tres casos aquí señalados se pueden obtener importantes derivaciones que redunden en el perfeccionamiento de la legislación electoral, sobre todo en la depuración del sistema de medios de impugnación y la mayor clarificación del ámbito de facultades tanto del TEPJF como de los órganos jurisdiccionales electorales estatales.

Estos casos evidenciaron que la legislación electoral carecía de instrumentos para sancionar conductas que propiciaban la iniquidad. Esto fue patente en el 2006. Tanto el IFE como el TEPJF se vieron en un escenario inédito de alta competencia electoral y con jugadores dispuestos a llevar sus impugnaciones como parte de su estrategia electoral.

Sin embargo, aunque el actuar de los partidos puede ser legítmo en su afán de conseguir el triunfo, el fondo de sus reclamos estaba motivado por hechos objetivos.

En este sentido, la indefinición de delitos electorales como el proselitismo de funcionarios públicos, la participación de terceros en la campaña electoral y los actos anticipados de campaña, disfrazados de precampañas, fueron sólo unas de las muchas acciones que quedaron fuera de la norma, simplemente porque contemplaba sanciones.

En el siguiente apartado analizaremos cómo se ha desarrollado la ley en materia de delitos electoras para entender en qué momento las conductas devienen en actos ilícitos.

5.3. DELITOS ELECTORALES.

De acuerdo a Alvaro Bunster79 el delito es la “acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal.”

La determinación legislativa de criminalizar ciertas conductas relativas a los procesos comiciales se explica a la luz de la necesidad de evitar que quienes tengan funciones sustantivas como servidores públicos, candidatos, funcionarios partidistas, entre otros, generen condiciones de extrema inequidad o parcialidad.

[79] Bunster, Álvaro, en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1996.

Los bienes jurídicos tutelados en esta última ratio legislativa son precisamente la certeza, la imparcialidad, la objetividad, la transparencia y la equidad para competir. Todas estas condiciones deseables para las contiendas democráticas pueden ser lesionadas de una forma tal que los resultados no expresen la voluntad del electorado libre de vicios.

Desde el derecho romano ya se encontraban contempladas algunas disposiciones referentes a la electividad de los magistrados en general y en especial, a los delitos en que incurrían los candidatos durante la campaña. En otras palabras lo que hoy llamamos delitos electorales.

"En el derecho romano se consideraba que el delito electoral era un crimen ya que se lesionaba el interés público. La primera mención respecto a las campañas electorales la encontramos en la obra de Tito Livio quien establece que los Tribunos expidieron en el año 432 a.C., una Ley según la cual, al candidato le era llevar una túnica artificialmente blanqueada, significando esto posiblemente que la persona que no gozaba de buena fama no tenia derecho a usar una toga candida. Del color de dicha toga deriva el nombre candidato."80

Fuera de la revisión histórica, en este tema nuestro país ha vivido una transición legal importante, ya que de manera paralela a la creación de nuevas instituciones y procedimientos, se han habilitado tipos penales y autoridades expresamente facultadas para perseguirlos, como es el caso, en el nivel federal de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

80 Bialostosky, Sara, Revista de la Facultad de Derecho UNAM, México, 2006.

Para profundizar al respecto, damos cuenta de la evolución en materia legislativa de los delitos electorales, apoyados en el análisis comparativo del Instituto Nacional de Ciencias Penales en una revisión detallada al Código Penal federal:

Evolución legislativa de los delitos electorales en la legislación federal. 81

Adición al CPF del 15 de agosto de 1990.	Reforma del 25 de marzo de 1994.	Reforma del 22 de noviembre de 1996 y texto actual.
Art. 401.- Para los efectos de este capítulo se entiende por: I. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales; II. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los	No se reformó.	Art. 401.- Para los efectos de este capítulo se entiende por: I. Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el art. 212 de este Código. Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal; II. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales; III. Funcionarios

[81] http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/dogmatico_anexo.pdf

términos de la legislación federal electoral; y III. Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.		partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral; IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente; V. Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del

		Instituto Federal Electoral; y VI. Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, canceles o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.
Artículo 402.- Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años.	Artículo 402.- Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.	Artículo 402.- Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.

Art. 403.- Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien: I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley; II. Vote más de una vez en una misma elección; III. Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentran formados los votantes; o IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio;	Art. 403.- Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: I....; II....; III. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes; IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio, o del cómputo; V. Recoja sin causa prevista por la ley credenciales de elector de los ciudadanos; VI. Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa; VII. Viole de cualquier manera el secreto del voto; VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;	Art. 403.- Se impondrán de diez a cien días multa y pri-sión de 6 meses a 3 años, a quien: I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley; II. Vote más de una vez en una misma elección; III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orien- tar el sentido de su voto; IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; V. Recoja en

	IX. El día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto; X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales; XI.- Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa; o XII.- Impida en forma violenta la instalación de una casilla.	cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos; VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto; VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular; IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto; X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier

		forma su traslado o entrega a los órganos competentes; XI.- Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato; XII.- Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla;o XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios mas occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las

		preferencias de los ciudadanos.
Artículo 404.- Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar.	Artículo 404.- Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio en el desarrollo de actos propios de su ministerio, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención.	Artículo 404.- Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.
Artículo 405.- Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que: I.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores; II.- Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus	Artículo 405.- Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que: I.- ...; II.- ...; III.- ...; IV.- Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos electorales; V.- ...;	Artículo 405.- Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que: I.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores; II.- Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias

Libro completo en:
https://tinyurl.com/s3zjkm8

obligaciones electorales con perjuicio del proceso; III.- Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada; * IV.- Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas electorales; V.- No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada; y VI.- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; VII.- Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia; y VIII.- Al que expulse de la casilla electoral sin	VI.- ...; VII.- Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación, y VIII.- Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político o coarte los derechos que la ley le concede; IX.- Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atentan contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen; X.- Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las	de su cargo, en perjuicio del proceso electoral; III.- Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada; IV.- Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos o materiales electorales; V.- No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada; VI.- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; VII.- Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la

causa justificada a representante de un partidos político.	urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o XI.- Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.	instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación, y VIII.- Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede; IX.- Se deroga X.- Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzca en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o XI.- Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.
Artículo 406.- Se impondrán de cincuenta a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario	Artículo 406.- Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista que: I.- ...;	Artículo 406.- Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que: I.- Ejerza presión sobre los electores y

Libro completo en:
https://tinyurl.com/s3zjkm8

partidista que: I.- Ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; II.- Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral; III.- Substraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral; IV.- Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales; V.- Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de	II.- ...; III.- ...; IV.- ...; V.- Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; y VI.- ...;	los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; II.- Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral; III.- Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales; IV.- Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales; V.- Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; VI.- Impida con violencia la

escrutinio y cómputo; o VI.- Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos previstos por la Ley en la materia.		instalación, apertura o cierre de una casilla, o VII.- Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.
Artículo 407.- Se impondrán de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que: I.- Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato; II.- Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato, o III.- Destine fondos o bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las	Artículo 407.- Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que: I.- Obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato; II.- Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; III.- Destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como	Artículo 407.- Se impondrán de 200 a 400 días multa y prisión de 1 a 9 años, al servidor público que: I.- Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato; II.- Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; III.- Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o

Libro completo en:
https://tinyurl.com/s3zjkm8

penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato.	vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.	servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado; o IV.-Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.
Artículo 408.- Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del	No se reformó.	Artículo 408.- Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del

artículo 63 de la Constitución.		artículo 63 de la Constitución.
Artículo 409.- Se impondrán de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien: I.- Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía, y II.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.	Artículo 409.- Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien: I.- ...; y II.- ...;	Artículo 409.- No se reformó.
Artículo 410.- La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del	No se reformó	Artículo 410.- No se reformó.

Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.		
	Artículo 411.- Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio participe en la alteración del Registro de Electores, el Padrón Electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de Credenciales para Votar.	Artículo 411.- Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.
	Artículo 412.- Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio	Artículo 412.- (No se reformó.) Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la

	de la libertad provisional.	libertad provisional.
	Art. 413.- Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.	Art. 413.- (No se reformó).

Como se puede observar, la legislación de los delitos electorales ha sufrido una evolución tendiente a especificar conductas que pueden considerarse lesivas a la objetividad, a la parcialidad y a la seguridad jurídica a la que deben someterse los instrumentos formales de los procesos electorales.

Una de las asignaturas pendientes es la referente a la revisión de la eficacia de dicha tipificación, a la incidencia de los delitos denunciados, al abuso de la denuncia como expediente de orden proselitista que no conlleva un verdadero seguimiento por parte de las partes denunciantes, a la escasa actividad jurisdiccional excitada por la representación social y a la pertinencia de la expresión gramatical y literal de algunos de los tipos penales.

Ahora que hemos revisado el aspecto legal, es menestar revisar a la instutición que se encarga de materializar el ordenamiento jurídico y velar su cumplimiento. Para ello fue creada la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), misma que analizaremos a detalle para conocer cómo se lleva la sanción de las conductas ilegales en materia electoral.

La FEPADE

La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales es un órgano adscrito a la Procuraduría General de la República, con rango de subprocuraduría y dotado de autonomía técnica, responsable de la pronta, expedita y debida procuración de justicia en lo relativo a delitos electorales federales.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que corresponde al Ministerio Público Federal la investigación y persecución de los delitos. La FEPADE tiene la encomienda de investigar y perseguir los delitos electorales federales que se encuentran tipificados en el Código Penal Federal de los artículos transcritos.

La FEPADE tiene como objetivo el atender de manera rápida y eficiente las denuncias que reciba sobre la comisión de los delitos electorales para investigar y perseguir eficazmente a los probables responsables. Además, debe informar a la población cuáles son esos delitos y qué debe hacer el ciudadano cuando sepa que alguien los ha cometido.

La Fiscalía se encuentra organizada estructuralmente de las siguientes áreas:
Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
Dirección General Jurídico en Materia de Delitos Electorales
Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales.
Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales.

Para un mejor conocimiento de los delitos electorales que persigue la FEPADE, según la legislación vigente del Código Penal Federal, es pertinente citarlos de manera suscinta.

Artículo 403.- Describe conductas prohibidas para cualquier personal, tales como:

a) Votar cuando no se tiene derecho;
b) Hacer proselitismo o presionar a los votantes en las casillas el día de la elección;
c) Comprar o comprometer, por cualquier medio los votos;
d) Obstaculizar, interferir o impedir el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
e) Recoger en cualquier tiempo, credenciales para votar;
f) Coartar o pretender coartar, de cualquier manera, la libertad de sufragio;

g) Violar la secrecía del sufragio;
h) Introducir o sustraer boletas o urnas, es decir, documentos o materiales electorales, del lugar que legalmente les corresponde;
i) Destruir o alterar boletas o documentos electorales;
j) Publicar resultados de encuestas o sondeos de opinión dentro de los 8 días previos a la jornada electoral.

Artículo 404.- Sanción a los ministros de cultos religiosos cuando en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio induzcan el voto o la abstención.

Artículo 405.- Describe conductas prohibidas para los funcionarios electorales entre las que tenemos:

a) Altere, sustituye, destruya o haga un uso indebido de documentos del Registro Federal de Electores;
b) Abstenerse de cumplir su función, con perjuicio del proceso;
c) Obstruir el adecuado desarrollo de la función electoral;
d) Alterar los resultados electorales o sustraer y destruir documentos o materiales electorales;
e) Presionar o inducir el voto en las casillas;
f) Permitir o tolerar violaciones al voto; g) Expulsar o retirar indebidamente de la casilla a los representantes de partido político o coalición;
g) Propalar noticias falsas sobre el desarrollo de la jornada o sus resultados.

Artículo 406.- Describe conductas similares a las de funcionarios electorales señaladas en el artículo 405, dirigidas a funcionarios partidistas y candidatos, específicamente respecto de estos últimos, prohibe obtener y utilizar en su campaña, fondos provenientes de actividades ilícitas como los del crimen organizado.

Artículo 407.- Preveé conductas que los servidores públicos pueden cometer dentro o fuera del proceso comicial, desde el periodo de campañas y hasta la jornada electoral:

a) Obligar a sus subordinados a votar por un determinado candidato o partido político;
b) Condicionar la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, a la emisión del sufragio a favor de determinado candidato o partido;
c) Cuando destine fondos, bienes o servicios a su disposición al apoyo de un candidato o partido; y
d) Cuando apoye a un partido político o candidato a través de sus subordinados, dentro de su horario laboral.

Artículo 408.- Sanciona a los Diputados o Senadores electos que no se presentan a protestar el cargo popular conferido dentro de los 30 días siguientes a partir del requerimiento respectivo.

Artícuño 411.- Describe conductas que puede desplegar cualquier persona por sí o en connivencia con funcionarios electorales, y que básicamente consiste en:

a) Alterar o participar en la alteración del Registro Federal de Electores o de los listados nominales, y
b) Participar en la expedición ilícita de credenciales para votar.

Artículo 412.- Describe la prohibición para funcionarios partidistas y organizadores de actos de campaña, de aprovechar los fondos, bienes o servicios que le destine ilícitamente el servidor público.

Este delito puede también cometerse fuera del proceso electoral cuando lo aprovecha un funcionario partidista

Artículo 413.- No podrán gozar del beneficio de la libertad provisional, los responsables de los delitos electorales por haber acordado o preparado su realización en los términos del artículo 13 fracción I de Código Penal Federal.

Ahora que hemos revisado la legislación en materia de delitos electorales, daremos paso la normatividad referente a los derechos de los ciudadanos. Porque así como hay obligaciones de respecto a las reglas electorales, también hay derechos. Uno de ellos es el del voto de los mexicanos en el extranjero.

5.4. VOTO EN EL EXTRANJERO.

El otorgamiento del derecho a votar a los mexicanos que se encuentren en el extranjero es considerado uno de los cambios más notables en la legislación electoral de los últimos años. Durante mucho tiempo la posibilidad de que los conacionales que, por diversas razones se encuentran fuera del territorio mexicano pudieran votar, no sólo estaba vedada, sino que fue motivo de grandes discusiones en las arenas sociales, políticas y académicas.

El voto en el extranjero es un derecho propio de muchas de las democracias más consolidadas del mundo y una petición reiterada por diversos grupos sociales. En el caso mexicano finalmente se logró otorgar el mismo derecho a nuestros connacionales en el exterior.

Uno de los argumentos esgrimidos por quienes abogaron e impulsaron esta modalidad del voto, era precisamente la importancia que tiene para nuestro país el monto de las remesas enviadas por los trabajadores migrantes, sobre todo en los Estados Unidos. Su aporte es de tal magnitud que representa la segunda fuente de divisas, después del petróleo. Se decía, en nuestra opinión con razón, que los migrantes mexicanos tenían el derecho a votar para elegir autoridades más que ganado.

Para darnos una idea de la realidad social de cómo se constituyen los grupos migratorios nacionales hacia el exterior, citamos algunos datos referidos por el consejero electoral del Instituto Federal Electoral, Rodrigo Morales82, quien fuera además para el proceso de 2006, presidente de la comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero:

"El 98% de los mexicanos residentes en el extranjero lo hacen en Estados Unidos, mientras que el 2% restante se dispersa a lo largo de casi todos los países del mundo. Inclusive al interior de la Unión Americana se presentan importantes patrones de concentración y dispersión.

"11.6 millones de mexicanos viven en Estados Unidos. De esa cantidad, aproximadamente 8 millones residen de forma permanente en ese país.
"55.6% de los mexicanos que viven en EUA son hombres y 44.4% son mujeres.
"El 25% de los mexicanos residentes de manera permanente en EUA son naturalizados.
"4.2 millones de mexicanos que obtuvieron su Credencial para Votar con Fotografía viven fuera del país."

Como resultado de un proceso legislativo muy intenso, y despertando grandes expectativas, el 30 de junio de 2005 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativas al ejercicio del sufragio en la modalidad de la que nos ocupamos, destacan las siguientes adecuaciones:

- Los ciudadanos mexicanos que residen fuera del país pueden votar por Presidente de la República.

---

[82] Morales Manzanares, Rodrigo, "Con tu voto el país está completo", IFE, 2006.

- Para poder votar desde el extranjero es necesario estar inscrito en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), a más tardar el 1°. de octubre de 2005.

- A los ciudadanos inscritos en el LNERE, el IFE les enviará a más tardar el 20 de mayo, la boleta electoral con la que podrán votar desde el extranjero.

- Estos deberán enviar al IFE, por correo certificado el sobre que contiene su voto. Los sobres que se reciban hasta las 8:00 horas del 1° de julio serán incluidos en el escrutinio y cómputo.

- Queda prohibida la realización de campañas proselitistas a los partidos políticos fuera del territorio mexicano.

A efecto de lograr que la modalidad del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, sus características y requisitos fueran conocidos, el IFE desplegó todo tipo de esfuerzos informativos, publicitarios, logísticos tanto en el territorio nacional como allende fronteras.

El resultado del primer ejercicio de voto de mexicanos residentes en el extranjero, no obstante los esfuerzos institucionales, redundaron en una votación poco cuantiosa. Finalmente los votos que se hicieron efectivos en la elección presidencial, por partidos políticos, fueron los siguientes:

Captación de votos en el extranjero en 2006

Partido	Votos
PAN	19,016
PRI	1,360
Coalición por el Bien de Todos	11,090
Nueva Alianza	128
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	887
Candidatos no registrados	29
Votos nulos	111

Tal votación se tramitó en 300 actas procesadas.

Algunas de las recomendaciones, que en el ámbito estrictamente normativo se realizaron por el IFE, en el informe relativo a la emisión del voto en la jornada del 2 de julio de 2006 fueron las siguientes:

- A fin de supervisar y coordinar acciones institucionales dirigidas a los ciudadanos que viven fuera del país, es recomendable la permanencia de una Comisión del Consejo General encargada del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- La Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero debe reiniciar su funcionamiento en el primer mes del año previo a la elección, a fin de participar en los procesos de planeación y presupuestación.
- La emisión de acuerdos y lineamientos que aseguren la adecuada aplicación del Libro Sexto del COFIPE debe hacerse antes del mes de octubre del año previo a la elección, a fin de generar certeza en todas las fases del proceso del voto extraterritorial.
- Se debe mantener la estrategia de que las labores de integración de mesas de escrutinio y cómputo (MEC) y capacitación de funcionarios recaigan en juntas distritales del Distrito Federal.
- Mantener la posibilidad de que una Mesa de Escrutinio y Cómputo compute los votos emitidos en más de un distrito.
- Evaluar la posibilidad de establecer mecanismos de contacto entre los candidatos y las comunidades de mexicanos fuera del país, preservando lo dispuesto en el COFIPE en cuanto a la prohibición de hacer actos de proselitismo fuera del país. 83

Este derecho fue estrenado en las elecciones presidenciales de 2006. De hecho fue el único cambio a la legislación electoral con todos lo contras que hoy sabemos ello implicó. Esta elección marcó un parteaguas en la competencia electoral y dio las bases para la legislación electoral que rige actualmente. Por ello revisamos los aspectos centrales de esta elección de forma general.

[83] http://mxvote06.ife.org.mx/libro_blanco/

5.5. El DERECHO ELECTORAL MEXICANO CONTEMPORÁNEO (ELECCION DEL 2006)

La elección presidencial del 2006 ha sido la más reñida en la historia del país. Se vivieron momentos de gran incertidumbre para la sociedad desde el cómputo de votos hasta la declaratoria de validez de la elección. En esta contienda, las instituciones electorales fueron sometidas a prueba y donde su actuación aún hoy, sigue genera debates sobre lo adecuado de su funcionamiento. Nunca antes se había presentado un resultado tan cerrado en una contienda presidencial y un clima de enfrentamiento entre los tres principales partidos como el que se dio en esa campaña electoral. La autoridad electoral se vio en presencia de circunstancias que nunca se le habían presentado y que en algunos momentos de la contienda no pudo dar respuesta a esas situaciones no previstas en la legislación vigente, como es el caso de la regulación adecuada de las precampañas, el uso de la llamada campaña negativa, la regulación de debates entre candidatos, la adecuada contabilidad de los tiempos contratados por los partidos en medios de comunicación, el financiamiento de grupos distintos a los partidos, de mensajes indirectos en medios de comunicación etc.

Estas situaciones, dejaron a la autoridad electoral contra la pared en varios momentos del proceso. Sin duda lo más tenso se vivió durante el cómputo de la elección y posteriormente en la calificación de la misma. Pese a las vicisutudes que ante los visos de que el pacto democrático parecía quebrarse, las instituciones electorales resolvieron la situación pero quedaron con un déficit de confianza por lo menos en un amplio sector de la sociedad.

Dicha situación hizo pensar a todas las fuerzas políticas del país la necesidad de una adecuación al marco normativo en la materia. Por lo que se aprobó la Reforma Constitucional en materia electoral publicada en el diario oficial el 13 de noviembre del 2007 que establece:

1.- La reducción del gasto ordinario destinado a los procesos electorales.
2.- La reducción del gasto de campañas al modificarse la formula para asignación de recursos a los partidos.
3.- Se reduce el financiamiento privado a campañas.
4.- Se reducen los tiempos de campañas en un 50% al pasar la duración de la campaña presidencial de 180 a 90 días.
5.- Se prohíbe la creación de partidos políticos por asociaciones gremiales.
6.- Se establecen las bases para la regulación de los procesos internos de los partidos así como las precampañas.
7.- Se garantiza la prerrogativa de los partidos políticos en el uso permanente de los medios de comunicación social. Para lo cual el acceso

a radio y televisión se realizara únicamente en los tiempos oficiales que corresponden al Estado, así mismo queda prohibida la contratación de publicidad en radio y televisión a los partidos políticos.
8.- Se establece la regulación de la llamada propaganda negra, así como la facultad de suspender o retirar spots por la autoridad electoral.
9.- Se eleva al marco constitucional la prohibición para hacer propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, locales, municipales, salvo en los casos de servicios de salud, educativos, protección civil o de información de la autoridad electoral. Con estas medidas se pretende evitar el uso indebido de recursos públicos para inducir en el sentido del voto.
10.- Se establece el nombramiento escalonado de los consejeros del IFE así como el aumento del plazo del encargo de los consejeros al pasar de 7 a 9 años sin posibilidad de reelección, con excepción del consejero presidente quien durara 6 años en su cargo. Se plantea así la posibilidad de su reelección por una sola vez.
11.- Se faculta al IFE y a las autoridades locales para convenir la organización de procesos locales, así mismo se establece que las elecciones locales que se celebren en un mismo año se lleven a cabo el primer domingo de julio; excepción a dicha regla son los casos que coincidan con los procesos federales.

La reforma electoral no puede considerarse completa si no se concretala Reforma del Estado, que incluya la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales; temas sobre los cuales aún prevalece un debate, tanto en el Congreso de la Unión, como en la opinión publica.

5.6 REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL DE 2007

La reforma constitucional electoral de 2007 fue una de las tareas importantes para la XL Legislatura. Luego de un cuestionado proceso electoral presidencial del 2006, como hemos mencionado, hubo graves cuestionamientos sobre la imparcialidad del Instituto Federal Electoral (IFE), y sobre la idoneidad de la normatividad vigente.

El hecho de que el candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Orador, no reconociera su derrota, interpretando que los votos que obtuvo eran la forma de legitimar su protesta, no hizo sino dividir a la sociedad.

Entre sus demandas exigía la remoción de los Consejeros del IFE y reformas constitucionales en materia electoral. Pero no fue el único actor político que lo consideraba. Las demás fuerzas partidistas reconocieron que el modelo electoral que hasta entonces había operado ya estaba agotado. Las reformas de 1996 que dieron certeza el respeto del voto y autonomía de las autoridades electorales, no previeron escenarios altamente competitivos insertos en la normalidad democrática

De ahí la pertinencia de construir una nueva reforma electoral lo que incluía una reestructura del IFE. Después de amplias negociaciones y mucho forcejeo en 2007 se dio un relevo de consejeros donde se privilegió el acuerdo político a la legalidad. Recordemos que en 2003 se nombró a los consejeros con la exclusión del PRD, lo que políticamente serviría en el 2006 a este mismo partido para decalificar la elección.

Bajo este contexto, se llegó a la reforma constitucional electoral condensada. Dos de los pilares que motivaron los cambios fue el de inhibier la influencia del dinero en las campañas y la propaganda negativa.

La Reforma electoral constitucional fue aprobada por amplio consenso en ambas cámaras, y en 30 de las 31 legislaturas de los estados. Los cambios a la Constitución entraron en vigor el 14 de noviembre de 2007 y el nuevo Cofipe el 15 de enero de 2008.

En términos generales, la reforma redujo el financiamiento público a los partidos políticos, acortó la duración de las campañas electorales, reguló las precampañas, estableció un nuevo régimen para el acceso a radio y televisión, fijó criterios de fiscalización y rendición de cuentas además de que reestructuró administrativamente al IFE.

A continuación referimos con más detalles los puntos más importantes:

Reducción del gasto ordinario de campañas, esto principalmente por la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda en los medios de comunicación y usar el tiempo oficial a que tiene derecho el Estado en los medios de comunicación concesionados.
Se reduce a un 10% el financiamiento que los particulares pueden aportar a las campañas políticas.

Se reducen los tiempos de campañas a 90 días la campaña presidencial y de gobernadores, y a 60 días las elecciones federales intermedias para renovar Cámara de Diputados, así como para diputaciones locales y ayuntamientos.

Reconocer el derecho de réplica dentro del artículo 6 constitucional. Prohibición de afiliación, pertenencia y creación de partidos por asociaciones gremiales (ej. sindicatos), a fin de proteger los derechos fundamentales de asociación, de filiación y de votar y ser votado.

La Prohibición de candidaturas independientes que proponía originalmente se elimina. Reducción del financiamiento para campañas electorales: Se reduce en un 50% en el caso del proceso electoral por el que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados; y se disminuye en un 70% en el proceso electoral intermedio en donde sólo se elijan diputados federales.

Se propone mantener una distribución equitativa en el financiamiento público tanto para actividades ordinarias y campañas de los partidos políticos, por lo que un 30% se distribuirá en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo a la fuerza electoral de los partidos políticos. Lo anterior a fin de tener un sistema electoral que privilegie la pluralidad y la existencia de partidos políticos emergentes, pero también se garantice la auténtica representatividad.

Nueva fórmula que inyecte certeza y sencillez para la determinación del financiamiento público para actividades ordinarias a los partidos políticos.

Reducción del financiamiento público para gastos ordinarios de los partidos políticos, así como el de evitar el crecimiento de dicho financiamiento, lo que se puede lograr con la nueva formula para su determinación ya que se eliminan factores que provocan dicha consecuencia (número de partidos e inflación).

Se aumenta el financiamiento para actividades específicas de 1% a 3% relativas a la educación, capacitación, editoriales, y de investigación socioeconómica y política. Con lo anterior se busca fortalecer las funciones sociales y políticas de los partidos políticos como la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses, la legitimación del sistema político, la expresión el pluralismo político, etc..

Se disminuye el financiamiento privado a favor de los partidos, al establecerse que el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, no podrá exceder Al año para cada partido, al 10% del tope de gastos para la última campaña presidencial, y no como hoy sucede de la totalidad de los gastos de campaña. Se busca que la democracia no se subordine a intereses económicos, o la posible introducción de dinero ilegal o ilícito, además permitiría fortalecer los mecanismos de control y fiscalización del financiamiento privado al ser más reducido.

Se establecen las bases para la regulación de los procesos internos y las precampañas, tales como límites a las erogaciones, duración, etc. Esto con el fin de que los criterios de transparencia, certeza, legalidad, independencia y equidad que se busca en las campañas electorales, no se vean violentados a priori a través de las llamadas precampañas, más aún cuando éstas no son otra cosa que actos anticipados de campaña.

Se determinan las bases para la liquidación y reintegración de los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro, a fin de evitar que el patrimonio de una entidad de interés público quede, en manos privadas y como negocio particular, sino que pase a formar parte del patrimonio público.

Se garantiza la prerrogativa de los partidos políticos en el uso permanente de los medios de comunicación social. Para ello el acceso a radio y televisión se realizara únicamente en los tiempos oficiales que corresponden al Estado.

Se establece la prohibición a los partidos políticos para que en ningún momento puedan contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio y televisión. Esta propuesta junto con la anterior, tienen como objeto eliminar el gasto exagerado de los partidos políticos en campañas electorales, liberalizar a las actores políticos frente a los medios de comunicación, eliminar un negocio privado muy rentable hecho con recursos públicos, mejorar el contenido de la propaganda y facilitar la fiscalización por la autoridad electoral.

Regulación de propaganda negra y facultad de suspender o retirar spots

Se eleva a la Constitución el acuerdo de neutralidad, es decir, la prohibición para hacer propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, locales, municipales y delegacionales, salvo en los casos de servicios de salud, educativos, protección civil o de información de la autoridad electoral. Lo anterior a fin de garantizar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral por las autoridades, además de evitar el uso indebido de recursos públicos para inducir en el sentido del voto.

Reducción en los plazos de campaña, con el fin de eliminar el fastidio electoral por parte de la ciudadanía, el excesivo costo de las campañas, y evitar el agotamiento físico y propositivo por parte de los partidos y, sobre todo, de los candidatos.
Creación de la Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, responsable de la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular es designado por las 2/3 partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Esta propuesta es con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas por parte del Instituto y transparentar el uso de los recursos públicos por parte del mismo.

Se propone que el presidente del Consejo General del IFE dure 6 años en su cargo, pero se plantea la posibilidad de su reelección por una sola vez, con el fin de se pueda premiar el buen desempeño, y aprovechar la experiencia.

Se aumenta el plazo del encargo de los Consejeros de 7 a 9 años sin posibilidad de reelección con excepción del Consejero Presidente, lo anterior con el fin de aprovechar la experiencia y conocimiento que los mismos van adquiriendo con el transcurso del tiempo.

Se propone el nombramiento escalonado de los Consejeros del IFE, a fin de garantizar su buen funcionamiento mediante la combinación de Consejeros con experiencia y a su vez asegurar la renovación de cuadros dentro de dicho Consejo.

Creación de órgano técnico del Consejo General del IFE, con autonomía de gestión, responsable de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, siendo el titular de dicho órgano técnico nombrado con las 2/3 partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente.

Se plantea que para el órgano técnico de fiscalización del IFE no procede la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Esta propuesta junto con la anterior buscan dar mayor herramientas al IFE para dar cabal cumplimiento a la función de fiscalización respecto a los ingresos y egresos de los partidos políticos, y particularmente de que se asegure los principios de certeza, imparcialidad, equidad y legalidad de los procesos electorales.

Se da facultad al IFE y a las autoridades locales para convenir la organización de procesos locales.

Se elimina la Facultad de la SCJN de investigación al voto público, por tratarse de una figura anacrónica, más aún cuando hoy existe un sistema de medios de impugnación más confiable y porque el Tribunal Electoral ya esta dentro Poder Judicial, y se trata de un órgano de plena jurisdicción en la materia.
Fortalecimiento de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, al reconocerse que serán carácter permanente al igual que la Sala Superior, dejando a esta última la facultad de atracción, es decir, la posibilidad de conocer aquellos casos de trascendencia que en origen correspondería conocer las Salas Regionales. Esta propuesta permitiría aprovechar la estructura de las Salas Regionales, su experiencia, acercar la justicia a los juticiables, desconcentrar funciones de la Sala Superior, acelerar la resolución de los asuntos, entre otras ventajas.

Se establece la facultad de sanción del IFE y TRIFE a terceros en los procesos comiciales, a fin de garantizar el cumplimiento de la norma electoral.

Cambio de la duración de los Magistrados del TRIFE y sustitución escalonada

Se establece que los funcionarios de los órganos autónomos constitucionales, entre ellos el IFE, quedan sujetos al régimen de responsabilidades del Titulo Cuarto de la Constitución.

Se establecen las bases constitucionales para los Estados y el Distrito Federal en materia electoral, con el fin de que el avance a nivel federal que se busca también se de a nivel local, y se garantice procesos electorales locales confiables y sujetos a principios de imparcialidad, certeza, equidad, legalidad, objetividad, etc.

Se propone la limitación a la comunicación social de las actividades gubernamentales, en tiempo no electoral, para que sea institucional, a fin de que no se haga promoción personalizada de cualquier servidor público.

Se faculta a la suprema corte para resolver en definitiva sobre la contradicción de tesis que puedan presentarse entre las salas del Tribunal Electoral

Se establece que las elecciones locales que se celebren en un mismo año se lleven a cabo el primer domingo de julio. Estableciéndose como excepción a dicha regla en aquellos casos en que coincidan con los procesos electorales federales

5.7 REFORMA ELECTORAL LEGAL DE 2008

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Con fecha 15 de enero de 2008 entraron en vigor las nuevas disposiciones legales del COFIPE derivadas de la reforma constitucional del 14 de noviembre de 2008, las cuales incluyen los siguientes puntos:

PROHIBICIÓN DE DIFUNDIR COMUNICACIÓN SOCIAL DURANTE EL TIEMPO DE CAMPAÑAS

De acuerdo con la reforma constitucional se refrenda la necesidad de elevar el conocido “acuerdo de neutralidad” al texto legal, a in de que la promoción de obra pública o la difusión de la comunicación social, de los gobiernos en cualquiera de sus órdenes, pudiese afectar la equidad en el proceso electoral. De la misma manera se faculta al IFE, a fin de que sea el garante de su cumplimiento, y se señalan las sanciones en las se incurre al violar esta disposición; incluyendo la suspensión inmediata de la comunicación social contraria al texto legal.

FORMAR PARTIDOS, DERECHO ÚNICO DE CIUDADANOS

Se refrenda de nueva cuenta, que los ciudadanos son los únicos que pueden formar partidos políticos, por lo cual se elimina el monopolio de las Agrupaciones Políticas Nacionales a formar partidos políticos, por lo que se reconoce que la sola organización de ciudadanos puede solicitar su registro como partidos sin necesidad de constituirse previamente en otro tipo de organización. Así mismo se prohíbe la intervención de organizaciones gremiales para la creación de partidos, así como la afiliación corporativa. De la misma manera se incluyen sanciones por la violación a estas disposiciones, que incluyen hasta la negativa de registro como partidos político.

NUEVA OBLIGACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES ELECTORALES

Se establece que este tipo de organizaciones, deberán rendir al Consejo General del IFE, un informe que contendrá el origen, monto y aplicación del financiamiento que reciban para el financiamiento de sus actividades. El mismo deberá ser presentado dentro de los treinta días posteriores a la jornada electoral.

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LEGISLADORES:

Además de los requisitos que establece la Constitución, se establecen que para ser electo como Senador o Diputado Federal, se establece que el tiempo de separación será de dos años en lugar de uno, para el caso de quienes sean Magistrados o Consejeros Electorales, así como para el caso del Secretario y los Directores Ejecutivos del IFE, lo cual sin duda se hace para homologar los requisitos en tratándose de otros cargos del Estado Mexicano, tal y como lo prevé la Constitución General.

CANDIDATURAS DUPLEX

Así como se establecía en el COFIPE anterior, la prohibición para los partidos de no registrar más de sesenta candidatos a diputados por mayoría relativa y representación proporcional, se establece la posibilidad de que puedan registrar hasta seis candidatos a senadores por ambas vías, por lo que se permiten las candidaturas duplex al senado con el límite referido.

TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Se establece como derecho de las personas el poder acceder a la información que generen los partidos políticos, por lo que se determinan las bases para la determinar cuál va a ser la forma y la clasificación de la información. Se establece que el IFE, será el conducto para acceder a la información, y la instancia de revisión de las solicitudes de información. En relación a la reciente reforma Constitucional en materia de Acceso a la Información, prevalece la obligación de publicar en medios electrónicos la información. También se establece el catálogo de información que acceso público, así como determinar claramente cual será la información considerada como reservada o confidencial.

ELIMINACIÓN DEL CONCEPTO DE SECTA EN EL COFIPE

Se elimina la palabra "secta", donde estaba anteriormente referida, en virtud de que era un concepto jurídicamente no existente, al no ser contemplado por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

OBLIGACIONES DE ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS PARA FORMAR PARTIDOS POLÍTICOS

Se crean nuevas obligaciones para obtener el registro como partido político, tal y como rendir informes al IFE, sobre el origen y destino de todos los recursos que la organización de ciudadanos, que utilicen para realizar las actividades tendientes a la obtención del registro. Así como la obligación de no permitir la intervención de organizaciones gremiales, en la formación de partidos políticos y la de promover la participación política de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades.

CREACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

El nuevo Código electoral, establece que los partidos políticos solo pueden ser creados caca seis años, a diferencia de los tres que se preveían actualmente.

CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS.

Dentro de los estatutos de los partidos políticos se establecen nuevas obligaciones respecto al contenido de los mismas tales como:
Establecer que la asamblea nacional será la autoridad máxima del partido, esto de conformidad con una sentencia del TRIFE, donde se estableció este criterio, así como la necesidad de que en órganos colegiados del partido se sigan las formalidades para convocarlos, y el derecho de minorías a convocar asambleas, sin embargo estos últimos no fueron incluidos en el texto legal.
Establecer la obligación de prever en los estatutos de los partidos, órganos encargados de la sustanciación y resolución de los conflictos internos, garantizando recursos internos que puedan resolver los mismos de manera interna, siempre y cuando su substanciación permita acudir el tiempo el TRIFE. Así mismo se menciona que las instancias intrapartidistas nunca podrán ser más de dos.

CALIFICACIÓN LEGAL E IMPUGNACIÓN DE LOS ESTATUTOS

La nueva norma, establece que los estatutos de los partidos podrán ser impugnados ante el Consejo General y dichas impugnaciones se resolverán al mismo tiempo que la calificación legal y constitucional que hace el Instituto, respecto de los estatutos de un partido. Así mismo esta decisión podrá ser impugnada ante el TRIFE, y cuando este resuelva los estatutos sólo podrán ser impugnados por la ilegalidad de los actos de su aplicación.

VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS

En la Ley Fundamental, se estableció que en los asuntos de la vida interna de los partidos políticos, las autoridades electorales solo podrán intervenir en los términos que prevén la misma Constitución así como las demás leyes. En esta tesitura y entendiendo que los Partidos Políticos no solo son instrumentos para llevar a candidatos a puestos de elección popular, sino como entidades de interés público, se debe privilegiar su libertad autoorganizativa al momento de dictar sus normas internas. De esta manera se establece un catálogo de asuntos internos, en los cuales para poder acceder a la jurisdicción de las autoridades electorales para la resolución de sus conflictos, se deberán primero agotar las instancias internas que establezcan los partidos. Dichos asuntos internos son:

La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y

Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados;

AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

Se establece un nuevo régimen para dichas organizaciones, en las que son sujetas a la fiscalización de sus recursos, sin embargo se elimina el financiamiento público que recibían.

DERECHOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Se establecen nuevos derechos de los partidos políticos, tales como:
Se establece que el derecho de formas coaliciones, fusiones o frentes debe ser aprobado siempre por el órgano de dirección nacional.

OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Se establecen nuevas obligaciones de los partidos políticos, tales como:
Las publicaciones que realizaban los partidos será de forma trimestral y no mensual, así como la publicación de carácter teórico será de carácter semestral en lugar de trimestral.

Comunicar al Instituto los cambios de sus dirigentes o de su domicilio social dentro de los diez días siguientes a que esto ocurra.
Se establece la posibilidad de aplicar al financiamiento público para gastos de precampaña.
Se establece la obligación de abstenerse de realizar propaganda negra en concordancia con la reforma constitucional, lo cual garantizará mayor equidad.

EQUIDAD DE GENERO

La nueva norma electoral prevé, que los partidos políticos no solo deben de garantizar la igualdad de oportunidad de hombres y mujeres para acceder a los cargos de elección popular, sino que se establece que también deben procurar la paridad de los mismos en los órganos de dirección y cargos de elección, postulando al menos el 40% de sus candidaturas de un solo género, sin embargo se mantiene la cláusula democrática, donde se establece que quedan exceptuadas de dicho precepto las candidaturas que deriven de un proceso de selección interno de manera democrática. De la misma manera se establece que el dos por ciento del financiamiento del gasto ordinario de cada partido de debe usar el promoción política y capacitación de la mujer.

ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN

En materia de acceso a radio y televisión a fin de ser congruentes con la Norma Constitucional se estableció:
Acceso de los partidos políticos, candidatos y precandidatos, solo en tiempos de Estado. Por lo que en ningún momento puede contratar radio o televisión.
Prohibición de terceros de contratas en radio y televisión dirigida a influir en preferencias electorales.
IFE, autoridad única para administrar los tiempos que se otorgan a los partidos, y debe garantizar su ejercicio a los partidos.
El Consejo General, sugiere a los concesionarios y permisionarios los lineamientos para la cobertura noticiosa de las campañas.
Se establece al posibilidad de que el Consejo general pueda ordenar la suspensión de propagandas políticas y electorales que contravenga la normatividad electoral.
La autoridades locales de las entidades acceden al tiempo en radio y televisión que les corresponde a través de solicitud al IFE.
Tiempos
48 minutos durante los procesos electorales federales
41 minutos a partidos y 7 minutos al IFE en campañas
18 minutos a partidos y resto al IFE en precampañas
48 minutos durante los procesos electorales federales con elección local concurrente

26 minutos elección federal
15 Minutos elección local
7 minutos autoridades locales
18 minutos en elecciones locales en campañas y doce minutos en precampañas, el resto es para las autoridades electorales.
Al menos 30% se debe destinar a una elección, tomando la elección de diputados y senadores como una misma. Es decir hasta el 70% a la elección presidencial, o a la del Congreso.
Cada partido decide la asignación de tiempo entre las campañas locales.
Hasta tres minutos por hora, entre las seis y veinticuatro horas.
30% de manera igualitaria para los partidos y 70% de acuerdo con su fuerza electoral, con base en la elección de diputados federales anterior.
En coalición los tiempos se reparten tomando en consideración a los partidos que la formen, como un solo para el caso del tiempo que corresponda del 30% igualitario y cada partido recibe su 70% de acuerdo a su fuerza electoral.
En las lecciones locales la base de distribución a los partidos será la votación obtenida en la elección de diputados locales inmediata anterior.
Formatos de mensajes
Treinta Segundos
Un minuto
Dos minutos
En caso de elecciones locales solo se podrán entre treinta segundos y un minuto.
Tiempo en precampañas federales
18 minutos para partidos políticos en conjunto
Cada partido decide su asignación de mensajes en campañas y precampañas, la pauta la determina la autoridad electoral.
Los gastos de producción de los mensajes en radio y televisión corren a cargo de los partidos
En todo caso el tiempo que no sea utilizado no puede ser comercializado por los concesionarios o permisionarios.

TIEMPO ORDINARIO EN TELEVISIÓN Y RADIO

12 % del tiempo que le corresponde al Estado, 50% de ese tiempo a los partidos que tiene un programa mensual de 5 minutos, y el tiempo restante se divide en forma igualitaria entre los partidos en mensajes de 20 segundos, el otro 50% estará destinado el IFE y las demás autoridades electorales.

DEBATES PRESIDENCIALES

Se establece que el Instituto organizará al menos dos debates para la elección presidencial, que serán transmitidos por los permisionarios, y podrán ser transmitidos gratuitamente los concesionarios.

FINANCIAMIENTO ORDINARIO DE LOS PARTIDOS

De conformidad con la constitución general, se prevé una nueva fórmula de financiamiento, que consiste en aplicar el 65% del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esta fórmula produce así el financiamiento ordinario de los partidos. Este financiamiento se reparte 30% de manera igualitaria y 70% de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido.
Del financiamiento ordinario, que dispone cada partido estos deben disponer forzosamente, el 2% para actividades especificas y el 2% para capacitación y desarrollo del liderazgo de mujeres.

FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS

El financiamiento de campaña consiste en el año de en que se elige al Presidente de la república y al Congreso de la Unión a un 50% de lo que equivale el financiamiento ordinario y un 30% para los años en que se elige solo la cámara de diputados.

FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ESPECIFICAS DE LOS PARTIDOS

Este financiamiento equivale a un 3% del financiamiento ordinario.

FINANCIAMIENTO PRIVADO

Este financiamiento se conforma de los siguientes conceptos:
Las cuotas de la militancia, las ordinarias y extraordinarias
Las aportaciones de los candidatos
Autofinanciamiento por rifas, sorteos, eventos culturales, conferencias, ventas editoriales etc.
Las colectas públicas en mítines o en la vía pública.
La suma de todas las aportaciones recibida por los conceptos anteriores, no podrá exceder del 10% anual del monto establecido como tope de gastos de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.
Aportaciones de simpatizantes permitidos por la ley.
Las aportaciones de simpatizantes no podrá exceder del 10% anual del monto establecido como tope de gastos de campaña para la elección presidencial inmediata anterior. Además la suma de las aportaciones que realice una persona física o moral no podrá exceder del 0.5% del tope de gasto fijado para la campaña presidencial.

FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En primer lugar hay que establecer que desaparece la Comisión de Fiscalización, a fin de que Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos, realice esta tarea, como un órgano técnico y especializado, dicha unidad tiene autonomía de gestión, y no se encuentra impedida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, a fin de que pueda realizar una fiscalización plena e integral. De la misma manera se establece cual será el procedimiento para la revisión de los informes de los partidos, que deriva en la elaboración de un dictamen que se presenta al Consejo General para que este en su caso imponga las sanciones correspondientes. Entre la facultades más importantes de esta unidad se encuentran

Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales.
Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito.

Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código.

Ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos.

Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones.

Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político.

Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.

Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas de fiscalización y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan.

Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido.

OBLIGACIÓN FISCAL DE LOS PARTIDOS

Se establece como obligación de los partidos políticos el retener y enterar a las autoridades fiscales, el ISR, respecto de sueldos, honorarios y cualquier otra retribución, que realicen a sus dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas que les presten sus servicios.

FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRAFICAS

Se prevé un tope máximo de gasto respecto al uso de las franquicias postales y telegráficas, en virtud de que realmente existían excesos de estas prerrogativas, en este caso se prevé que durante los años no electorales el presupuesto será equivalente al 2% del financiamiento ordinario de los partidos, la cual se asigna a los partidos de manera igualitaria, mientras que en los años electorales el presupuesto se duplica, es decir el 4%.

COALICIONES ELECTORALES

Se establece una nueva forma para las posibles coaliciones que formen los partidos políticos, en este caso compite cada quien por separado y con su propio emblema en la boleta electoral, sin embargo se prevé que los partidos que formen una coalición, puedan establecer en el convenio de coalición, que en caso de que uno o varios de los partidos que formen la coalición, obtenga al menos 1% de la votación nacional emitida, pero no alcance la votación requerirá para mantener el registro, de la votación del o los partidos que hayan cumplido con ese requisito se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro. Pero en ningún caso se podrá convenir un traslado de porcentaje mayor al 1%. Para el caso de las elecciones electorales la prerrogativa de acceso a radio y televisión será otorgada a la coalición el tiempo que corresponda a cada partidos conforme su fuerza electoral, pero la parte igualitaria, es decir el 30%, se otorgará como si se tratara de un solo partido.

PERDIDA DE REGISTRO Y LIQUIDACIÓN DE PARTIDOS

De conformidad con la Constitución General, se establece que cuando un partido pierda su registro, por cualquiera de las causas establecidas en el artículo 101, dicho partido entrará a un régimen de liquidación, a fin de salvaguardar los bienes remanentes y que estos sean adjudicados a la Federación, es por esta razón que al entrar en dicho proceso, se nombrará un interventor, con las más amplias facultades de administración y dominio, el cual determinará las obligaciones laborales, fiscales y mercantiles, determinará los bienes que sean necesarios para cubrirlas, y realizará el balance de bienes remanentes a fin de que estos sean adjudicados a la federación.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ÓRGANOS Y ATRIBUCIONES

Se reconoce al IFE como autoridad única para administrar los tiempos que correspondan al Estado en tiempo y televisión destinado para sus objetivos, los de otras autoridades electorales y los de los partidos políticos. En relación a los órganos del IFE se establece los siguiente:
Consejo General: Se renueva de forma escalonada, donde sus consejeros duran en el encargo nueve años y no pueden ser reelectos, a diferencia el consejero presidente que tiene una duración de seis y puede ser reelecto por un sola vez, son nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios previa consulta a la sociedad.

Comisiones del IFE: El Consejo tiene la facultad de instalar temporalmente las comisiones que crea necesarias, los consejeros puede participar hasta en dos de las comisiones permanentes, por tres años y las presidencias de las mismas serán rotativas y de carácter anual, dichas comisiones son, Capacitación electoral y Educación Cívica, Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos, Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores y Quejas y Denuncias, de la misma manera se establece que las comisiones se integrarán hasta con un máximo de tres consejeros, dejando la oportunidad a que participen con voz y sin voto, los consejeros del poder legislativo y los representantes de los partidos políticos, salvo en la de Servicio Profesional Electoral. Cabe señalar que se prevé que durante los procesos electorales las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y la de Organización se fusionarán.

Presidencia del Consejo: Se establecen como nuevas facultades de este órgano, la de proponer al consejo general, al titular de la Unidad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, a su vez es quien recibe los informes que genere la Contraloría General del Instituto y los debe hacer del conocimiento del consejo general, así mismo puede ordenar la realización de encuestas nacionales a fin de determinar las tendencias de los resultados electorales, las cuales sólo podrán ser difundidas previa aprobación del Consejo General después de las veintidós horas de día de la jornada electoral.

Junta General Ejecutiva: Se establece la posibilidad de que participen en ella, a convocatoria del Presidente del Consejo General, el titular de la unidad técnica de fiscalización y el contralor general de instituto.
Secretario Ejecutivo: Dura en el cargo seis años y puede ser reelecto una sola vez, y como nueva facultad suscribe en unión con el presidente del consejo, los convenios que celebre el Instituto para la organización de elecciones locales, de la misma manera debe coadyuvar con el Contralor General para los procesos de determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto.

Direcciones Ejecutivas: Dentro de sus funciones se especifica que deberán de asistir a las sesiones sólo con derecho a voz de las comisiones que les correspondan, en caso del Director de Prerrogativas y Partidos políticos, este debe realizar lo necesario para que los partidos ejerzan su prerrogativas en materia de radio y televisión, y presentará al Comité de radio y televisión las pautas para la asignación del tiempo en radio y televisión, así como fungir como secretario técnico de dicho Comité.

Juntas Locales Ejecutivas: Se establecen como nueva facultad del Vocal Ejecutivo, la de ser el órgano responsable de la coordinación con las autoridades electorales locales, para el acceso a radio y televisión de los partidos políticos en las campañas locales, así como los de las autoridades electorales locales.

Consejos Electorales Locales y Distritales: Se establece que la duración de su encargo será de dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos para un proceso más, además de ser sujetos del régimen de responsabilidades administrativas previstos en el Código, y se establece las posibilidad de que puedan ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores del proceso electoral.

REQUISITOS PARA SER CONSEJERO ELECTORAL

Con la nueva reforma, cambian los requisitos para ser consejero electoral, por lo que de ahora en adelante, es necesario contar con antigüedad de cinco años con un título profesional de nivel licenciatura, además de tener conocimientos de la materia electoral, de la misma manera se reduce de manera de ser una prohibición total a sólo cuatro años, el impedimento por haber sido dirigente nacional de un partido político, y se equipara con los cargos de dirección nacional, se reduce de cinco a cuatro años el impedimento por haber sido candidato a cargos de elección popular y se establece que para ser consejero, no debe ser miembro o haber sido durante el último proceso federal del Servicio Profesional Electoral.

ACUERDO DE ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES DE ENTIDADES FEDERATIVAS

Dada esta nueva facultad constitucional del IFE, la Junta General Ejecutiva, será la que formule, previa aprobación del Consejo General, las condiciones, plazos y costos para que el IFE, asuma la organización de los procesos electorales locales, formulando así el proyecto de convenio a que se refiere la Constitución.

PADRÓN ELECTORAL

A fin de contar con un soporte más confiable de la formación del padrón electoral, se establecen varias especificaciones respecto del procedimiento para solicitar la credencial para votar, el cual incluye que deberán mantenerse copia digitalizada de los documentos que presenten los ciudadanos, y que en caso de no recoger la credencial se darán hasta tres avisos antes de proceder a su destrucción. Así mismo se establece la obligación de los ciudadanos para que a más tardar dentro de los treinta días siguientes a su cambio de domicilio den aviso al IFE. También se prevé que las Juntas Distritales podrán de manera permanente, a disposición de los ciudadanos los medios de consulta electrónica a fin de que verifiquen su inscripción en el padrón y su inclusión en las listas nominales.

CREDENCIAL PARA VOTAR

Se establecen nuevos contenidos de la misma, tal y como la Clave única del Registro de Población, así como su año de emisión y expiración.

SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Se prevé que en las plazas que se encuentren disponibles, se deberá acreditar la experiencia profesional requerida para cada una de estas, así como establecer que las vías de ingreso serán el concurso público, el examen de incorporación temporal y los cursos y prácticas. Así mismo se establece que sus miembros estarán sujetos al régimen de responsabilidades administrativas prevista por el Código.

PROCESO ELECTORAL

La nueva reforma legal establece cambios en las distintas etapas del proceso, por lo que se señalan de conformidad con cada una de ellas:
Procesos de Selección de Candidatos y Precampañas:

Se reconoce la existencia de los procesos de selección interna de los candidatos a elección popular.

Se establece la obligación por parte de los partidos de dar a conocer al Instituto, para su aprobación, los procedimientos aplicables para la selección interna al menos treinta días antes de que inicien dichos procesos.

Se establecen plazos de duración máxima de las Precampañas, 60 días cuando se renueve al Titular del Poder Ejecutivo y la totalidad del Congreso de la Unión y 40 días cuando se renueve, únicamente la Cámara de Diputados.

Se definen las precampañas, actos de precampaña, precandidato y se establece que las precampañas darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de candidatos y deben celebrarse las de todos los partidos en los mismos plazos.

Se establece la prohibición de realizar proselitismo o difusión de propaganda con anterioridad al inicio de la precampaña, sancionando esta conducta con la negativa del registro como precandidato. Así como la prohibición de participar simultáneamente en procesos de selección interna de distintos partidos políticos.

Los partidos políticos deberán establecer los órganos internos de organización de procesos de selección interna, y los encargados de dirimir las controversias, así como los medios de impugnación necesarios durante el proceso, de la misma manera los procedimientos internos deberán quedar resueltos a más tardar catorce días después de la fecha de la asamblea en que eligieron los candidatos en tratándose del resultado del proceso de selección.

Se establece como competencia directa de un partido, negar o cancelar el registro a los candidatos que incurran en conductas contrarias al Código, así como de confirmar o modificar los resultados de los procesos de selección, y declarar la nulidad del mismo.

En Consejo General deberá determinar los topes de gasto de precampañas y los precandidatos deberán informar sobre sus ingresos y egresos, el incumplimiento de esta obligación o el rebase del tope de gastos será sancionado con la negativa o cancelación del registro como candidato.

Registro de Candidatos:
Se debe procurar la paridad de género en el registro de candidaturas.
Del total de las candidaturas registradas tanto a diputados como a senadores, al menos el 40% debe ser integrada de un género, se excluyen de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de selección democrática.

En los registros de candidaturas de representación proporcional, estos se integrarán por segmentos de cinco candidaturas, en cada segmento habrá por lo menos dos candidaturas de género distinto.

Se establecen nuevos plazos de registro a fin de ser congruentes con las Constitución, los cuales se dan del 15 al 22 de marzo, cuando se renueva el Poder Ejecutivo y Legislativo, y del 22 al 29 de abril cuando solo se elijen Diputados.

Campañas Electorales.

Para los efectos del Artículo 134 Constitucional, se establece que no serán considerados como propaganda, los informes de labores o gestión de los servidores públicos, siempre y cuando se limiten a una vez al año y la publicidad de los mismo no exceda de siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, pero nunca podrán hacerse durante los periodos de campaña electoral

Se consideran gastos de propaganda los gastos de producción de los mensajes de radio y televisión, así como las inserciones en medios impresos tendientes ala obtención del voto.
Se establecen los topes de campaña:

Elección Presidencial 20% del total de financiamiento de campaña para todos los partidos

Campaña de Diputado por distrito tope presidencial entre 300,
Campaña de Senador tope de diputado por los distritos con los que cuente en estado donde se elija en ningún caso mayor de veinte.

Queda prohibida la propaganda electoral que denigre o calumnie a los partidos, instituciones o a las personas, por lo que el Consejo General tiene la facultad de ordenar la suspensión de dicha propaganda una vez agotados los procedimientos correspondientes

Se garantiza el derecho de réplica, a los partidos, candidatos y precandidatos.

Se establecen nuevas reglas para la propaganda electoral, se deben proteger el medio ambiente y la prevención de la contaminación por ruido, no se podrá colgar en elementos de equipamiento urbano, solo se puede colocar en bastidores o mamparas de uso común e inmuebles de propiedad privada, además se deben utilizar materiales que no dañen el medio ambiente, que sean reciclables y de degradación natural.

Las quejas motivadas por la propaganda impresa de los partidos, serán presentadas y resueltas por el Consejo Distrital, y podrán ser impugnadas por recurso de revisión.

Las campaña electorales duraran 90 días cuando se elija Presidente y 60 días cuando solo se elijan diputados.

El día de la jornada y tres días antes queda prohibido realizar proselitismo, o actos de campaña.
Las encuestas y sondeos de opinión no puede ser difundidas desde los tres días previos a la jornada y hasta el cierre de las casillas
Integración y Ubicación de Mesas Directivas de Casilla:
Se podrán instalar casillas extraordinarias por condiciones no solo geográficas, sino de infraestructura o socioculturales.
Se debe garantizar la instalación de mamparas que garanticen la secrecía del voto.
La selección de los integrantes de las mesas de casilla, se hará en igualdad de oportunidades, y en caso de sustituciones se deberá de dar aviso a los partidos,

Las casillas especiales contarán hasta con un máximo de 1500 boletas y tendrán los elementos necesarios para verificar que los electores que acudan se encuentras inscritos en la lista nominal
Jornada Electoral:

En esta etapa se prevén mayores elementos, que garanticen la certza del resultado y de las actuaciones de los funcionarios de casilla, a fin de evitar nulidades de la votación recibida en las casillas, tales como verificar que los posibles sustitutos de los funcionarios, se encuentren en la lista nominal, que los escrutadores puedan auxiliar en sus funciones al secretario de la mesa directiva.

Para el escrutinio y cómputo de los votos, se entenderán nulos, aquellos donde el electos no marque ningún partido, o marque varios sin que medie coalición entre estos, ya que si media coalición, estos serán computados para el candidato en un espacio aparte en el acta de escrutinio y cómputo.

El computo los ciudadanos que acudieron a votar deberá hacer al menos en dos ocasiones, se contarán los votos asentando a que partido corresponden y en su caso los que correspondan a los candidatos postulados por partidos coaligados.

Se establece como obligación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla la verificación de la exactitud de los datos consignados en las actas.
Cómputos Distritales:
Se prevé que el consejo distrital deberá realizar de nueva cuenta el escrutinio y cómputo de los votos cuando:

Existan errores o inconsistencias evidentes, salvo que puedan corregirse o aclararse a plena satisfacción de quien lo haya solicitado
Que el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre el primer y segundo lugar

Todos los votos sean a favor de un mismo partido

Cuando exista indicio de que la diferencia entre primero y segundo lugar es igual o menos a un punto porcentual se deberá realizar de nueva cuenta el computo total de las casillas.

De la misma manera se hará un recuento total si al término de la sesión se establece que la diferencia entre primero y segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual

En las sesiones de cómputo se deberán de extraer de los paquetes electorales, los escritos de protesta, la lista nominal, las hojas de incidentes y la documentación que determine el consejo general.

REGIMEN SANCIONADOR ELECTORAL

En esta nueva reforma se establecen sujetos nuevos de sanción, distintas sanciones y procedimientos para salvaguardar los principios rectores del proceso electoral, y garantizar contiendas electorales donde se privilegia la legalidad y equidad en el proceso. Entre los elementos nuevo que se contemplan, es eliminar el llamado concepto de culpa in vigilando, por lo tanto si los ciudadanos o los afiliados de los partidos políticos o inclusive los simpatizantes del mismo, comenten una infracción y esta sea solo imputable a estos los partidos políticos no pueden ser sancionados. Así mismo se incluye de conformidad con diversas sanciones del TRIFE, los principios que hay que tomas en cuenta para la individualización de las sanciones, y en su caso las agravantes y atenuantes de la responsabilidad. A continuación se detallan los sujetos y las causas de responsabilidad así como las diversas sanciones a los mismos.

Sujetos de Responsabilidad y Supuestos de Responsabilidad
Partidos Políticos

- Incumplimiento de obligaciones legales, o derivadas de resoluciones y acuerdos de Instituto
- No presentar informes de ingresos y egresos
- Exceso de topes de campaña
- Hacer propaganda negra
- Contratación en medios masivos de comunicación
- Incumplimiento de obligaciones de transparencia
- Realización de actos de campaña o precampaña en el extranjero
- Etc.
- Sanciones
- Amonestación Pública
- Multa hasta 10 mil días de salario mínimo
- Reducción hasta del 50% de ministraciones
- Interrupción de la propaganda en radio y televisión.
- Multa y Suspensión parcial en caso de reincidencia por Propaganda Negra
- Perdida de Registro

Agrupaciones Políticas Nacionales

- Incumplir las obligaciones del Código
- Sanciones
- Amonestación Pública
- Suspensión o Perdida de Registro

- Aspirantes, precandidatos y candidatos
- Realización de actos anticipados de precampaña o campaña
- Recibir recursos de personas no autorizadas
- Rebase de tope de gastos de precampaña o campaña
- No presentar informes de ingresos o egresos
- Sanciones
- Amonestación Pública
- Multa hasta 5 mil días de salario mínimo
- Perdida de Registro como candidato o cancelación del mismo
- Ciudadanos o cualquier persona física o moral y dirigentes de partidos, y afiliados a los mismos
- Negativa de proporcionar información al Instituto
- Contratar en radio y televisión propaganda con fines políticos o electorales, a favor o en contra de un candidato.
- Sanciones
- Amonestación Pública
- Multa hasta 500 días de salario mínimo personas físicas
- Contratación en medios hasta el doble del costo
- Multa hasta 100 mil días de salario mínimo personas morales
- Contratación en medios hasta el doble del costo
- Observadores electorales y las organizaciones de estos
- Incumplir las obligaciones del Código
- Sanciones
- Amonestación Pública
- Multa hasta 200 días de salario mínimo
- Perdida de acreditación como observador o inhabilitación para acreditarlos
- Autoridades y servidores públicos
- Omisión de colaborar o prestar auxilio al Instituto
- Difusión de propaganda gubernamental durante las campañas
- Incumplimiento de imparcialidad de recursos prevista en el Art. 134 constitucional, cuando afecte la equidad en las contiendas
- Contravención a la restricción de comunicación social prevista por el séptimo párrafo del Art. 134 de la Ley fundamental
- Utilización de recursos con el fin de influir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de un partido o candidato.
- Sanciones
- Integra Expediente y se envía al superior jerárquico a fin de que tome las medidas pertinentes, si no tiene superior jerárquico, la auditoria o su equivalente en las entidades federativas.
- Notarios Públicos

- Incumplimiento de mantener abiertas sus oficinas el día de la jornada o la falta de atención de las solicitudes que les hagan ciudadanos, funcionarios de casilla, partidos etc.
- Sanciones
- Integra Expediente y se envía a la autoridad competente a fin de que tome las medidas pertinentes,

Extranjeros
Violación al Art. 33 Constitucional

Sanciones
Integra Expediente y se envía a Secretaría de Gobernación competente a fin de que tome las medidas pertinentes,
Concesionarios o Permisionarios del radio y televisión

- Venta de tiempo a partidos, candidato, aspirantes o precandidatos
- Difusión de propaganda electoral pagada o gratuita distinta a la ordenada por el IFE
- Dejar de transmitir los mensajes de los partidos y sus programas o los del IFE y otras autoridades electorales
- Manipulación de la propaganda con el fin de distorsionar su sentido original.
- Sanciones
- Amonestación Pública
- Multa hasta 100 mil días de salario mínimo
- En caso de no transmitir además de la multa deberá subsanar el tiempo perdido
- Infracciones graves, con la suspensión de tiempo comerciable desde una hora hasta treinta y seis horas.
- En caso de violaciones sistemáticas el IFE dará aviso a RTC, para que aplique la sanción que corresponda

Organizaciones de ciudadanos que pretendan formar partidos políticos

- No informar de sus ingresos y egresos
- Permitir intervención de organizaciones gremiales en su creación
- Realizar o permitir afiliación colectiva
- Sanciones
- Amonestación Pública
- Multa hasta 5 mil días de salario mínimo
- Cancelación del procedimiento tendiente a obtener el registro como partido
-

Organizaciones sindicales, laborales y gremiales y sus dirigentes

- Intervenir en la creación de partidos
- Sanciones
- Amonestación Pública
- Multa hasta 5 mil días de salario mínimo

Ministros de culto y asociaciones religiosas

- Inducción a la abstención o a votar a favor o en contra de un candidato
- Realizar a aportaciones económicas a partidos, aspirantes o candidatos
- Sanciones
- Integra Expediente y se envía a Secretaría de Gobernación competente a fin de que tome las medidas pertinentes.

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Se establece los principios generales que deben tener todos los procedimiento que deben seguir las autoridades electorales para poder establecer las sanciones, por las diversas infracciones a las obligaciones que establece el nuevo Código electoral, en esta nueva normatividad adjetiva, se prevén los plazos y términos, para notificaciones, citaciones, actuaciones y las etapas del proceso, así como las pruebas que pueden ofrecerse y la valoración de las mismas, así también se prevén la figura de acumulación a fin de tener una sola resolución y de manera más expedita. Se establecen así, los órganos encargados de sustanciar los dos procedimientos que se detallan a continuación:

Procedimiento sancionador ordinario:

De oficio o petición de parte

- Cualquier persona tiene legitimación para promover
- Presentación escrita u oral
- Narrar hechos y ofrecer pruebas
- La autoridad electoral resuelven 5 días sobre su admisión o desechamiento
- Admitida se emplaza, para contestación en 5 días, junto con pruebas
- Lo anterior sin perjuicio de ordenar diligencias de investigación
- Se pueden dictar medidas cautelares
- La investigación de los hechos hasta por 40 días, pudiendo ser ampliado de manera excepcional hasta por un plazo igual, de manera fundada y motivada
- Concluida la investigación 5 días para alegatos
- La Secretaría del Consejo General elabora un proyecto de resolución, que se somete a la Comisión de Quejas y Denuncias, esta puede aprobar el proyecto, aprobarlo y realizar el engrose de argumentos, modificarlo siempre y cuando no se contradiga de fondo el proyecto, rechazarlo y ordenar se elabora un nuevo proyecto.

Procedimiento especial sancionador:
Casos

- Violaciones al Art. 41 en su base III de la Constitución
- Competencia del IFE
- Violaciones al párrafo séptimo de Art. 134 constitucional
- Competencia Consejos Distritales
- Contravención a las normas de propaganda
- Competencia Consejos Distritales
- Solo a petición de parte
- Actos anticipados de campaña
- Competencia Consejos Distritales

Requisitos de denuncia

- Nombre, firma y domicilio para recibir notificaciones
- Narrar hechos y ofrecer pruebas
- Solicitar medidas cautelares en su caso
- Procedimiento
- Recibida se remite a la Secretaría de manera inmediata
- Puede desechar o admitir en 12 horas
- Cuando de admita se emplazara a audiencia de prueba y alegatos en un plazo de 48 horas
- Audiencia de manera ininterrumpida
- Solo pruebas documentales y técnicas

24 horas después la Secretaría elaborará un proyecto de resolución, que se presentará al consejero presidente, para que convoque a los miembros del Consejo General a una sesión dentro de las 24 siguientes. En dicha sesión el Consejo General conocerá y resolverá y en su caso ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda. Para el caso de los Consejo Distritales el Vocal Ejecutivo, hará las tareas que le corresponderían al Secretario del Consejo General.
Procedimiento en materia de quejas sobre el financiamiento y gasto de los partidos políticos:

Recibida por cualquier órgano la queja, la remite a la Secretaría del Consejo General

La secretaría lo turna a la Unidad de Fiscalización, quien es la encargada de elaborar el proyecto de resolución,
Se debe presentar por escrito, narrando hechos, ofreciendo pruebas o indicios.

Solo tres años después de que se haya publicado el dictamen consolidado relativo al ejercicio donde presuntamente se hayan presentado los hechos

El titular de la Unidad puede desechar o admitir
El titular de la Unidad puede solicitar al Secretario del Consejo general que instruya a los demás órganos a fin de que realicen diligencias o recaben las pruebas necesarias
No estará impedido al recabar las pruebas por el secreto fiduciario, bancario o fiscal
Una vez realizado lo anterior se corre traslado con todos los elementos al partido político a fin de que en cinco días conteste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas
Se cuenta con un plazo de 60 días para elaborar un proyecto de resolución, y someterlo al Consejo General.
El consejo general, procederá a imponer las sanciones, tomando en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.

REGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL IFE

Se establece un régimen de responsabilidades administrativas aplicables a todos los servidores públicos, sin embargo la Contraloría General y su personal se encuentra impedido para intervenir o interferir de forma alguna, con las atribuciones que en materia electoral tengan los funcionarios del Instituto.

- Se establecen como causas de responsabilidad
- Inmiscuirse en asuntos que competan a otro órganos
- Tener notoria Negligencia o Ineptitud
- Conocer un asunto para el que se encuentren impedidos
- No preservar los principios que rigen al IFE en su funcionamiento
- Dejar de desempeñar las funciones que les corresponden
- Las previstas en lo conducente por el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.
- Procedimiento para la determinación de sanciones
- De oficio o petición de parte
- Presentada puede admitirse o declararse improcedente
- Admitida se enviará copia al servidor público
- 5 días para contestar y ofrecer pruebas
- 30 días para resolver y en su caso imponer sanciones por parte de la Contraloría
-

En casos de mayor gravedad se citará al presunto infractor a una audiencia donde manifestará lo que a su derecho convenga.
Se puede ordenar la suspensión temporal del servidor público
Sanciones

- Amonestación Privada
- Amonestación Pública
- Sanción Económica
- Suspensión
- Destitución
- Inhabilitación temporal hasta por cinco años

En caso de los Consejeros , solo se podrá sancionar por conductas graves y sistemáticas, en cuyo caso se notifica al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para que por el acuerdo de las 2/3 partes de sus miembros presentes resuelva sobre la responsabilidad.
En caso del Secretario Ejecutivo, el contralor presenta ante el Consejo General el expediente respectivo, para que resuelva sobre la responsabilidad.
Las resoluciones son impugnables ante el TRIFE.

CONTRALORÍA GENERAL DEL IFE

Es el órgano de control interno que tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del IFE, y está dotada de autonomía técnica y de gestión. Se prevé que el Contralor, tenga un nivel jerárquico de director ejecutivo, es nombrado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de instituciones públicas, dura en su encargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. De la misma manera se señalan los requisitos para ser contralor, entre los cuales destaca en no haber sido miembro de despachos de asesoría o auditoría que hayan prestado sus servicios al IFE o a los partidos políticos en un plazo de cuatro años. Puede ser sancionado por la Cámara de Diputados, a petición del Consejo General, por causas graves de responsabilidad administrativa. Además se establece la obligación de todas las áreas del IFE, están obligadas a proporcionar la información, permitir la revisión y atener los requerimientos que les presente la Contraloría. Entre las facultades más importantes de la Contraloría se encuentran:

Facultades

- Fijar los criterios para la realización de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del Instituto.
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto.
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa.
- Revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias.
- Requerir a terceros que hubieran contratado bienes o servicios con el Instituto
- Emitir los lineamientos, instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos.
- Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos del Instituto.
- Formular pliegos de observaciones en materia administrativa.
- Determinar los daños y perjuicios que afecten al Instituto en su patrimonio y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.
- Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones en términos de los lineamientos respectivos. Intervenir en los procesos de entrega-recepción por inicio o conclusión de encargo de los servidores públicos que corresponda.

Libro completo en:
https://tinyurl.com/s3zjkm8

5.8 DE CARA A LAS ELECCIONES 2009 Y 2012

Como lo hemos mencionado, el resultado tan competido de las elecciones presidenciales del 2006 partió al país en dos. Lo llevó a enfrentamientos sociales y políticos importantes y a un encono tal que era evidente que no podíamos afirmar que nuestra democracia ya estaba consolidada. Demostraba, la necesidad de un nuevo acuerdo político y social. Es en este entorno donde los actores políticos, partidos, legisladores, gobernadores, munícipes, académicos, sociedad civil organizada, entre otros, se dan a la tarea de buscar coincidencias y proponer temas que reformen al Estado mexicano y que hagan de la transición mexicana un proceso corto y efectivo, y no uno largo y doloroso.

Las elecciones intermedias del 2009 federales y estatales son la prueba de fuego para la reforma electoral. Sin duda que la comunicación política y el modo de hacer campañas no es el mismo.

Bajo las nuevas reglas los ciudadanos elegirán el próximo 5 de julio a 500 diputados federales para el Congreso de la Unión, 6 gobernadores, 433 diputados locales y 550 presidentes municipales y 16 jefes delagacionales.

Este proceso es la oportunidad de ver cómo opera la reforma electoral, sus alcances y limitantes con miras a la elección presidencial del 2012. Y es medular afinar lo que no funcione porque se corre el riesgo de caer en escenarios de conflicto como los ocurrido en el 2006.

Antes de que se concluya este proceso, ya hemos detectado algunos comportamientos de rechazo a la reforma, principalmente de los concesionarios de radio y televisión, quienes alegando un atentado a la libertad de expresión por la prohibición de que terceros contraten spots, lo que está detrás es una molestía por los cuantiosos recursos que dejaron de percibir en materia de publicidad política.
Esto ha llevado a la impugnación de la reforma electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el afán de echarla a bajo. A la fecha ningún amparo ha prosperado. No obstante, los concesionarios han emprendido otras vías para presionar políticamente a fin de que se hagan cambios a la reforma 2007-2008.

El desafío de los concesionarios televisivos Televisa y Tv Azteca a las nuevas reformas electorales al inicio de las precampañas, que transmitieron los spots del IFE y los partidos, agrupándolos todos en bloques de tres minutos, introduciendo cortinillas no elaboradas ni previstas por el IFE y, además, interrumpiendo la programación de partidos de fútbol de muy alto rating, en vez de utilizar el tiempo en publicidad, conducta que dicho sea de paso, fue motivo de una multa del Tribunal Electoral a estas televisoras, porque la intención era generar el enojo entre la ciudadanía.

Los medios de comunicación y su papel en los procesos electorales en particular, y en la consolidación de la democracia mexicana en general ha cobrado relevancia sin precedentes en la última década. De ahí que el principal avance en materia electoral sea precisamente en esta materia. Pero del mismo modo, es el punto que genera más desencuentros.

De manera sistemática los concesionarios han decalificado la reforma y han hecho una campaña o contracampaña velada hacia la clase política que ha tenido mayor expresión en la idea del voto nulo o voto en blanco. Si bien esto es signo de un descontanto ciudadano, los concesionarios se han montado en esta bandera para cobrar la factura por la reforma.

Además, entre la clase política persisten las tentaciones de utilizar los recursos públicos para promocionar la imagen, algo prohibido en las Constitución precisamente para garantizar equidad. No obstante hay resquicios legales que han sido aprovechados por algunos funcionarios públicos para burlar la ley.

En este sentido, un tema es la propaganda simulada o encubierta, del cual el gobernador del Estado de México, Enrique Peña y el Jefe de Gobierno del D. F., Marcelo Ebrard, se han visto beneficiados. Estos son los casos más visibles, pero se repiten en otros ámbitos locales.

Algunas fallas o faltas a la norma jurídica que podemos enlistar, además de las mencionadas, son los procesos de selección interna de candidatos de los partidos políticos, que sólo eligieron de manera democrática uno de cada diez de sus aspirantes; designando discrecionalmente a todos los demás.

Otras críticas van enfocadas hacia el árbitro de la contienda. Las dificultades que ha tenido que enfrentar el IFE para aplicar las reglas en parte son por los huecos jurídicos que dejó la reforma electoral 2007-2008, al no haber sido aprobadas las leyes secundarias correspondientes, como la Ley de Radio y Televisión.

Libro completo en:
https://tinyurl.com/s3zjkm8

Esto abrió la puerta para que las televisoras, dolosamente, manipularan las pautas de transmisión de spots, con el fin de presionar a la clase política, como hemos visto.
Por otro lado, se ha evidenciado la impericia jurídica del IFE al tratar en primera instancia de llegar a un acuerdo con las televisoras en lugar de aplicar la ley y, en segundo, en la forma de elaborar su dictámenes, lo que también ha sido aprovechado por los concesionarios para evitar o por lo menos alargar la aplicación de sanciones.

Los criterios del IFE han sido enmendados por el TEPJF en 81 ocasiones de 259 recursos de apelación resueltos. Esto desde el periodo que entraron los tres nuevos consejeros, en febrero de 2008, hasta febrero de 2009.

Un ejemplo fue cuando el IFE deshogó un asunto de la campaña presidencial del 2006, respecto a los spots del Consejo Coordinador Empresarial en contra de Andrés Manuel López Obrador. El IFE determinó que el PAN y la entonces coalición Alianza por México, integrada por el PRI y el PVEM, no eran responsables de los spots transmitidos por lo que los exoneró de sanción. El Tribunal resolvió por unanimidad lo contrario y ordenó una sanción a los partidos beneficiados con los spots por haber sido omisos.

Con la reforma se ha dado la llamada spotización de las campañas electorales. La cantidad de spots en tiempos del Estado que deberán transmitir en espacios que los concesniarios no podrán comercializar. El mapa de medios a nivel nacional registra 2 mil 309 estaciones de radio y televisión en todo el país, de las cuales 853 son estaciones de AM; 726 de FM y 730 estaciones de televisión.

Cerca de 24 millones de spots tanto del IFE como de los partidos se transmitirán durante el proceso electoral 2009. Los promocionales partidistas equivalen a 9 millones 974 mil 133 spots, mientras que el IFE tendrá casi 60 por ciento del total. Durante precampañas y campañas el IFE habrá difundido 13 millones 378 mil spots de radio y televisión para comunicar el porqué del sentido de sus resoluciones, así como para orientar a los ciudadanos sobre los comicios.

Muchos académicos y analistas coinciden que le han dado tantas y tan variadas atribuciones y cargas al IFE que se ha llegado al grado de inutilizar al Instituto porque deber regular, organizar, monitorear, fiscalizar, setenciar, multar a los jugadores de la contienda y la campaña electoral, entre otras funciones.

En las elecciones del 2009 vemos dificultades en el tema del monitoreao de la propaganda a transmitirse ante los medios de comunicación. El IFE es el único que puede llevar a los medios de comunicación mediante un proceso complicado candidato/partido-IFE-medios de comunicación desde cada distrito y a nivel nacional, vemos que esto originará problemas en el timing y en la oportunidad que deban transmitirse los spots.

La significativa limitante que se impuso a los particulares para contribuir a las campañas políticas es buena porque permite filtrar dinero que pueda llegar del narcotráfico a las campañas políticas, pero desincentiva al individuo a participar mediante aportaciones económicas en el fortalecimiento de la democracia y apoyo a las propuestas y candidatos de los partidos políticos.

Encontramos también importantes cuestiones que minan la libertad de expresión, ya que si encontramos limitantes legales a lo que se puede o no decir de manera especial más allá de los límites constitucionales, teniendo en consecuencia un IFE desgastado en pronunciarse a favor o en contra, o consintiendo tácitamente al dejar pasar alguna declaración de los partidos.

Además del riesgo de dinero del narcotráfico en campañas, también existe la posibilidad de que candidatos relacionados con el narcotráfico sean postulados y hasta ganen una elección, es por ello que los perfiles de los candidatos deben ser revisados por el órgano de seguridad que el propio Estado considere.

El proceso dialéctico de la historia, también es por supuesto el de la historia del derecho. Vamos a prueba-error, dejando lo que funciona, desechando lo que no funciona, aquí hemos hecho un viaje a través de un lapso de 200 años en la historia de un pueblo que busca encontrarse a sí mismo, perfeccionarse y llegar a su superioridad de sí, este es pues, un testimonio a través de generaciones buscar el sentido de lo que ser mexicano significa.

Este esta dinámica de prueba y error es que debemos procurar afinar la maquinaria jurídica electoral para arribar a las elecciones del 2012 con el modelo mejor acabado, porque cabe decirlo, no existe la reforma electoral definitiva. Es lo que este viaje por los 200 años de historia del derecho electoral nos deja de lección.

CONCLUSIONES

Como hemos explorado a lo largo del trabajo, el Derecho Electoral en México ha tenido la difícil tarea de ajustar los esquemas estructurales a las nuevas realidades políticas que en el día a día vamos forjando en la sociedad.

Una primera lección es que los factores de cambio en la legislación electoral han sido correctivos más que preventivos. Es decir, las normas se modifican en función de los problemas suscitados en los procesos electorales. Esto ha sido así en la medida en que el régimen de partido hegemónico comenzó a abrirse a la democracia. En 1996 se da la reforma que cristaliza las aspiraciones democráticas de amplios sectores de la sociedad y que tendran su culminación en el 2000 con la alternancia política. Sin embargo, rumbo al 2006 el modelo demostrara un agotamiento por el contexto de alta competitividad política, propia de la normalización democrática.

Estos momentos difíciles han mostrado cómo las instituciones se han venido fortaleciendo pese a que, paradojicamente, han sufrido desgastes.

Otra lectura en la revisión histórica del derecho electoral es cómo el sistema electoral y político ha ganado complejidad derivada de la pluralidad política. En los últimos veinte años todos los procesos de elección presidencial han sido en mayor o menor medida muy complejos.

Un cambio trascendental significó el hecho de dotar de autonomía a los organismos encargados de organizar las elecciones así como el hecho de quitar a al Poder Legislativo la facultad de calificar las elecciones.

El Derecho Electoral mexicano ha permitido establecer reglas para la elección de los gobernantes en un sistema democrático bajo principios de transparencia y la equidad.

Es cierto es que no es a partir del derecho electoral donde reside la total construcción del sistema democrático mexicano. Es parte, pero no es el todo. El sistema político está transfiriendo costos a las instituciones y a la ciudadanía. Los problemas para aplicar las normas jurídicas tienen que ver más con el agotamiento de un sistema político que no responde a las necesidades ciudadanas, más que a las imperfección de las leyes electorales.

Esto nos permite afirmar que el sistema político ha intentado reformarse mediante el sistema electoral. Toda eventual reforma electoral estará condenada al fracaso de no cambiar, no sólo el modo en cómo elegimos a nuestros gobernantes, sino la forma en cómo se toman decisiones.

Como a la vid la conocemos por sus frutos, veremos si la clase política está preparada para asumir los costos de lo que implica una verdadera Reforma del Estado, que nosotros consideramos, debe cristalizarse en un tema nodal: la reelección inmediata.

Como sabemos, nuestra constitución prohíbe la reelección inmediata, resultado del empacho que creó la dictadura porfirista. En los tiempos actuales, a fin de fortalecer el Estado mexicano, es preciso permitir la reelección inmediata en el Poder Legislativo, así como en el caso de las autoridades municipales.

La reelección permitiría varios avances que redundarían en fortalecer las instituciones mexicanas y la gobernabilidad, y el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho, mencionaremos algunos de ellos: primero, permitiría que la ciudadanía castigara o premiara la labor del gobernante, esto va de la mano con la transparencia y rendición de cuentas; permitiríamos la especialización del gobernante y darle acceso a la ciudadanía a gente más experta en los temas de gobierno, eliminando curvas de aprendizaje que implican costos económicos, sociales y políticos a la ciudadanía; sería posible planes a más largo plazo, dando cumplimiento al artículo 26 constitucional que habla de la planeación democrática del desarrollo nacional; habría más fluidez en la resolución de problemas a largo plazo, ya que hay cierto tipo de parálisis en la agenda nacional cada que cambian los actores políticos.

Como hemos visto, la construcción de las reformas electorales modernas dejan atrás andamiajes constitucionales que respondían a un esquema de gobierno que ya no existe. El derecho electoral es parte importante, pero es necesario adentrarse en la Reforma del Estado.
El reto es construir instituciones que respondan a las necesidades de la ciudadanía; que tengan gobernabilidad y oportunidades para el crecimiento nacional e individual. La máxima es que el hombre, dentro del bien común, busque su fin último.

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Porrúa. 1986.
Becerra Bautista, J. El Proceso Civil en México. México. Porrúa. 1992.
Berlín Valenzuela. Derecho parlamentario. México. Fondo de Cultura Económica. 1994.
Bobbio, Norberto. Estado Gobierno y Sociedad. Trad. de José F. Fernández Santillán. México. FCE. 1989; La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Trad. de José F. Fernández Santillán. México. Fondo de Cultura Económica. 1987.; El Futuro de la Democracia. México. Fondo de Cultura Económica. 1986; Diccionario de política. México. Siglo XXI, 1983.
Cabo de la Vega, Antonio de. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. México. UNAM -Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.
Cavarrubias Dueñas, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. México. Porrúa. 2000.
Cosio Villegas, Daniel; Bernal, Ignacio; Meyer, Lorenzo; Obra colectiva. Historia Mínima de México. México. El Colegio de México. 1983.
Cue Canovas, Agustín. Historia Social y Económica de México 1521-1854. México. Trillas. 1985.
Díaz, Elías. Estado de Derecho y Democracia. Madrid Taurus Ediciones. 1981.
Duverger, Maurice. Introducción a la Política. México. Ariel. 1978; Los Partidos Políticos. México. Fondo de Cultura Económica. 1994.
Fernández Santillán, José F. La democracia como forma de gobierno. México. Instituto Federal Electoral. 1995
Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la teoría de los recursos en el Contencioso Electoral. En Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México. Instituto Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1992.
Flores García, Fernando. El Derecho Electoral Mexicano. Breve Panorama y Reflexiones. Memoria del II Congreso Internacional del Derecho Electoral. México. Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. 1993.
Ferrer Muñoz, Manuel. La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. 1993.
Galván Rivera, Flavio. El principio de legalidad en materia electoral. Memoria del II Congreso Internacional del Derecho Electoral. México. Instituto Federal Electoral. Tribunal Federal Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. 1993.

Gámiz Parral, Máximo N. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México. Noriega Editores. 1995.
García Diego, Javier, coord. Gran Historia de México Ilustrada. De la Reforma a la Revolución 1857-1926. Tomo IV. México. Planeta, CONACULTA-INAH. 2001.
García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988. México. Adeo-Editores. 1989.
Gómez Tagle, Silvia. Los Partidos, las Elecciones y la Crisis. Primer Informe sobre la Democracia: México 1988. México, 1989.
González Salas, Femando Franco. La calificación de elecciones, Derecho y legislación electoral, problemas y proyectos. México. Centro de Investigaciones lnterdisciplinarias en Humanidades–UNAM–Miguel Ángel Porrúa. 1993.
Instituto Federal Electoral. Conceptos y Antecedentes del Derecho Electoral. México. IFE. 1995; Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas. México. Dirección Ejecutiva de Capacidad Electoral y Educación Cívica. S/A
Moya Palencia, Mario. Democracia y Participación. México. UNAM. 1982.
Nicos Poulantzas. Poder político y clases sociales en el estado capitalista. México. Siglo XXI. 1973.
Nohlen Dieter, Sonia Picado. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México. Fondo de Cultura Económica. 1998; Sistemas electorales y partidos políticos. México. Fondo de Cultura Económica. 1995.
Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México. Porrúa, 1976.
Patiño Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano. México. Editorial Constitucionalista. 1996.
Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Origen del Derecho Electoral y Procesal Electoral en México. Anuario Mexicano de Historia del Derecho. Volumen XVIII. México. UNAM. 2006.
Ponce De León Armenta, Luis. Derecho Político Electoral. México. Porrúa, 1998.
Rivera Gómez, Joaquín. El nuevo sistema político y la lucha por el cambio. México. Ramírez. 1992.
Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid. Alianza Universidad. 1992
Stammen, Theo. Sistemas Políticos Actuales. España. Guadarrama, 1969.
Secretaría de Educación Pública. Búsqueda de la Identidad Nacional, Monografía del Distrito Federal. México. SEP. 1990.
Tosi, Silvano. Derecho parlamentario. México. LVI Legislatura Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1996.

DICCIONARIOS

Diccionario Electoral Serie Elecciones y Democracia. San José de Costa Rica. Centro Mexicano de Asesoría y Promoción Electoral. 1988.
Diccionario de Derecho Procesal Civil. Pallares, Eduardo. México. Porrúa. 1991.
Diccionario de Derecho Procesal Penal. México. Díaz De León, Marco Antonio. Porrúa, 1989.
Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Porrúa-UNAM. 1994.

HEMEROGRAFÍA

Galván Rivera, Flavio. Medios de impugnación en procedimiento electoral federal. Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, año 1, Vol. 1, México, 1989; Medios de impugnación en el procedimiento registral de la propiedad. Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, Tomo XL, nos. 169 al 171, enero-junio de 1990.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Código Electoral del Distrito Federal.
Código Penal Federal.

INDICE

DOSCIENTOS AÑOS DEL DERECHO ELECTORAL EN MEXICO

CAPITULO IV
LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

CAPITULO V
DERECHO ELECTORAL MEXICANO CONTEMPORANEO:
DE 1996 A 2007-08



TÚ, YO, **TODOS** SOMOS MÉXICO Y

México Manda

Edición Realizada por la
Cámara de Diputados del
H. Congreso de la Unión

Doscientos Años del Derecho Electoral en México



